



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

**Alessandro P. Leonardi\***

## **Open Government e Freedom Of Information Act nella Federazione Russa\*\***

SOMMARIO I. IL QUADRO STORICO E SOCIO-GIURIDICO.- 1. L'apertura dello stato al cittadino nell'Unione Sovietica- 2. Diritti di informazione e rapporto stato-cittadino nella Costituzione della Federazione Russa del 1993- 3. Le prime riforme del settore pubblico federale e locale in materia di open government ed e-government- 4. (segue) Le leggi fondamentali in materia di accesso alle informazioni nel settore pubblico precedenti la Legge Federale 9 febbraio 2009, n. 8-FZ - II. LA LEGGE FEDERALE 9 FEBBRAIO 2009, N. 8-FZ - 5. Il principio di generale di libera informazione e di libero accesso, e correlate limitazioni- 6. Forme di pubblicità e metodologie generali di diffusione dell'informazione- 7. I requisiti obbligatori di affidabilità ed attendibilità dell'informazione; il caso di Kursk- 8. Quadro generale dell'accesso via Internet e tutele speciali per persone con disabilità- 9. Lo specifico procedimento per l'accesso alle informazioni nella L. 8-FZ/2009 e la tassatività dei motivi di diniego- 10. Il regime delle responsabilità di Enti pubblici e Funzionari e i rimedi amministrativi e giurisdizionali- III. CONCLUSIONI<sup>1</sup>

\*Avvocato in Catania; Dottorando di ricerca in *Model Based Public Planning, Policy Design and Management* presso l'Università degli Studi di Palermo.

\*\*Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup>Ove non diversamente specificato, le traduzioni dal Russo sono state curate dall'Autore.

### 1. L'apertura dello stato al cittadino nell'Unione Sovietica

**P**articolare notorietà nell'opinione pubblica internazionale ebbero, durante l'ultima fase storica dell'Unione Sovietica, le nuove politiche di trasparenza amministrativa e di riavvicinamento dello stato ai cittadini attuate dalla seconda metà degli anni '80 in poi dall'ultimo Segretario Generale del PCUS Mikhail Gorbachev,

Tali politiche, come noto, erano frutto di un più ampio disegno di profonde riforme del sistema economico e politico dello stato, in un mutato quadro internazionale che richiedeva nuove risposte a nuove sollecitazioni.

Nella seconda metà del ventesimo secolo, infatti, mentre l'economia mondiale veniva profondamente trasformata dallo sviluppo dell'elettronica (computer, tecnologie di comunicazione, etc), l'economia interna dell'Unione Sovietica era rimasta focalizzata sull'industria pesante e sull'industria militare, in un quadro economico di profonda stagnazione che ebbe inizio negli anni '70 e che, a metà degli anni '80, aveva raggiunto livelli tali da mettere seriamente in pericolo l'esistenza stessa dell'U.R.S.S.

Si collocano in tale contesto storico le maggiori riforme dell'era Gorbachev, che condussero ad una prima svolta non solo del sistema economico, ma anche della complessiva architettura socio-politica dell'Unione Sovietica (gettando così le basi anche per una nuova dialettica cittadino-amministrazione), passate alla Storia con gli originari termini russi di *perestroika* (riedificazione, ristrutturazione) e *glasnost* (trasparenza).

Un primo gruppo di provvedimenti intervenne nel 1987 a modificare la struttura economica dello stato, operando la conversione dell'economia da totalmente statale a mista, ovvero a prevalenza statale ma con consistenti aperture al libero mercato su alcuni settori strategici (ammissione delle banche private, introduzione di attività economiche di piccola impresa, estensione della proprietà privata anche a macchinari industriali, joint venture con investitori occidentali).

Nel medio termine, tuttavia, queste scelte economiche, benché ispirate ad uno spirito di reale e concreto cambiamento del sistema economico nazionale, si rivelarono infruttuose se non addirittura infelici: a fronte, infatti, dell'accento di libero mercato cui si andava affacciando l'Unione Sovietica, rimaneva tuttavia ben salda la presenza degli istituti e soggetti monopolistici propri del vecchio mercato ad economia pianificata.

Ciò condusse ad un sistema di prezzi (nel frattempo liberalizzati) totalmente irrazionale, che ben presto, anziché migliorare, sconvolse l'economia dell'U.R.S.S., sino a provocarne la definitiva ed irreversibile crisi sistemica.

Nel 1988, un secondo gruppo di provvedimenti investì la vita politica del Paese, accompagnandosi ad un rinnovata prospettiva di esercizio dei diritti civili da parte dei suoi cittadini, provvedimenti che denunciavano una genuina tensione di fondo verso il recupero di un'idea di stato di Diritto alle cui regole anche lo stesso Ente-stato avrebbe dovuto soggiacere.

Bisogna considerare che l'idea stessa di limitazione del potere statale, politico ed amministrativo, tramite un sistema di norme certe, generali ed astratte aveva assunto, nella Russia e nell'URSS dei primi decenni del XX secolo, una declinazione del tutto peculiare, per l'interpretazione che del concetto di stato di Diritto emergeva dalla prima versione della Costituzioni della RSFSR (1918), poi estesa all'URSS. (1922).

Esse risentivano palesemente della teoria dello stato dei rivoluzionari bolscevichi, che stigmatizzavano come puro mito del capitalismo ogni forma di limitazione dei poteri statali: in tale cornice concettuale, lo stato di Diritto, con la sua sovrastruttura di norme e procedure, finiva col decadere a mera *factio*, pura illusione di eguaglianza giuridica formale fondamentalmente in contrasto con i più elementari principi di giustizia di classe.

Benché, quindi, la Russia (prima) e l'Unione Sovietica (dopo) della prima ora avessero respinto ideologicamente l'idea generale dello stato di diritto come tale, vi è da dire che, già con l'adozione della nuova Costituzione dell'URSS del 5 dicembre 1936, si iniziarono a registrare alcune aperture, teoriche e pratiche, volte a facilitare l'ingresso nell'ordinamento di selezionati istituti per uno stato *fondato sul* diritto, come l'indipendenza del sistema giudiziario e il diritto degli imputati all'assistenza legale, il suffragio universale, o l'inviolabilità della persona, del domicilio, della corrispondenza<sup>1</sup>

Superata l'esperienza staliniana, il timido ma costante percorso di avvicinamento dello stato al cittadino si sviluppa per tutto il ventesimo secolo, e trova primo accenno di concreta positivizzazione nella Costituzione del 1977, adottata durante il segretariato Breznev.

Di questa, quanto ai diritti del cittadino ed ai suoi rapporti con il settore pubblico, spiccano l'art. 49, secondo cui *«ogni cittadino dell'URSS ha diritto di presentare agli organi statali e alle organizzazioni sociali proposte relative al miglioramento della loro attività, e di criticare le insufficienze nel loro lavoro. I funzionari sono tenuti ad esaminare le proposte e gli esposti dei lavoratori entro i termini stabiliti, a dare risposta alle stesse e ad adottare i provvedimenti necessari»* e, ancora di più, l'art. 58, a memoria del quale *«i cittadini dell'URSS hanno diritto di presentare reclami contro gli atti dei funzionari e degli organi statali e sociali. I reclami devono essere esaminati secondo le modalità e nei termini stabiliti dalla legge. Contro gli atti dei funzionari, compiuti in violazione della legge, o con eccesso di poteri, e lesivi di diritti dei cittadini, si può ricorrere in tribunale secondo le modalità stabilite dalla legge. I cittadini dell'URSS hanno diritto al risarcimento del danno causato dagli atti illegittimi di organizzazioni statali e*

<sup>1</sup>Per una approfondita trattazione della materia dei diritti sociali e civili nell'Unione Sovietica nella prima metà del XX secolo, v. GANINO, M., *Russia*, Bologna, 2010; GRAZIOSI, A., "L'evoluzione dei "diritti sociali" in URSS (1917-1956)", in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del convegno annuale SISCO, Padova, 2-3 dicembre 1999*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli Archivi, 2002, pp. 115-140; MAGNANIMI, E., "I diritti civili nell'URSS, 1917-1936", DEP - Rivista telematica di studi sulla memoria femminile, n. 5-6/2006, pag. 273. L'Autrice, peraltro, riporta anche i testi integrali tradotti di numerosi documenti, tra cui le Costituzioni U.R.S.S. del 1924 e del 1936, ed estratti dal Codice Civile e Penale dell'U.R.S.S.

*sociali, nonché [da quelli] di funzionari nel corso dell'adempimento di obblighi di servizio»<sup>2</sup>.*

Purtuttavia, la collocazione sistematica di tali previsioni nel dettato costituzionale (inserite nel titolo dedicato a “Lo Stato e la persona”) lasciava intendere che centro dell’attenzione era ancora l’apparato statale, dal quale in ultima analisi dipendevano creazione (non riconoscimento, quindi), definizione e tutela dei diritti del cittadino: sì, era, in altri termini, ancora lontani dall’idea che il cittadino *ex se* potesse essere portatore di diritti fondamentali immanenti e congeniti, e ciò anche a prescindere da ogni loro formale riconoscimento / positivizzazione (o, in alcuni casi, concessione) ad opera dello stato<sup>3</sup>.

Durante il segretariato Gorbachev, come detto, viene da ultimo definitivamente abbracciato il concetto di uno stato fondato sul diritto, con il progressivo abbandono di quel sistema di sostanziale arbitrio statale in cui i poteri pubblici, a qualsiasi livello, erano di fatto assoluti, oltre che concentrati in capo ad una *élite* di dirigenti politici comunisti, amministratori pubblici, e manager di stato, nota come *nomenklatura*<sup>4</sup>.

Purtuttavia, una reale evoluzione socio-giuridica del rapporto stato-cittadino era ancora di là da venire.

Oltre alla immaginabile resistenza ideologica opposta dagli ambienti più conservatori del PCUS, vi erano da considerare due principali fattori istituzionali di ostacolo alla creazione di un effettivo Stato di diritto, ovvero il localismo da un lato e, al suo esatto opposto, il dipartimentalismo dall’altro.

Nonostante le energiche politiche di centralizzazione del potere statale, infatti, permanevano diffusamente poteri personalistici, clientelismi e corrottele tanto a livello decentrato (nei Soviet locali) quanto nei labirintici meandri della pletorica *byurokratiya* dei dipartimenti ministeriali e statali.

In altri termini, sembrava mancasse il pre-requisito fondamentale per ogni Stato di Diritto, ovvero lo stato stesso (inteso come portatore di effettiva sovranità interna, e di conseguente capacità di far applicare e far rispettare le proprie regole).

Consistente svolta si ebbe però con l’adozione, da parte del Congresso dei deputati del popolo dell’URSS, della *Dichiarazione dei diritti e delle libertà dell’uomo e del cittadino* del 5 settembre 1991, in cui si affermava per la prima volta la primazia della libertà dell’Uomo, del suo onore e della sua dignità, ed il cui art. 1 riconosceva e dichiarava che “*ogni Uomo gode dei diritti e libertà naturali, imprescrittibili ed inviolabili*”.

La Dichiarazione venne poi recepita ed adottata dal Soviet dell’allora RSFSR il successivo 22 novembre, segnando al contempo l’introduzione nell’ordinamento interno russo anche della fondamentale libertà di accesso alle informazioni.

<sup>2</sup> Traduzione in Italiano tratta da [Archivio delle Costituzioni storiche del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Torino](#).

<sup>3</sup> KOVLER, A., “*Il Diritto Europeo dei Diritti dell’Uomo e la Costituzione della Russia*”, in GANINO, M. - DI GREGORIO, A., & FILIPPINI, C., (a cura di) *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione. Atti del Convegno (Milano, 14-15 novembre 2003)*, Milano, 2006, pag. 4.

<sup>4</sup> Cfr. MANNHEIMER, D., “*A Comparison of the American and Russian Constitutions*”, Alaska Justice Forum 24(4): web supplement (Winter 2008).

A riguardo, l'art. 13, co. 2, della Dichiarazione (nella versione adottata in Russia-RSFSR) così recitava: *“Ognuno ha il diritto di cercare, ricevere e diffondere liberamente informazioni. Limitazioni di questo diritto possono essere istituite dalla legge al solo scopo di proteggere un individuo, una famiglia, segreti professionali, commerciali e statali, nonché la pubblica moralità. L'elenco delle informazioni che costituiscono segreto di stato è stabilito dalla legge”*.

Ed ancora:

- l'art. 21, riconosceva il diritto dei cittadini di inviare istanze e petizioni a qualsiasi ente governativo, in capo a cui era stato contestualmente fissato il conseguente obbligo di istruttoria, decisione ed assunzione di un provvedimento espresso motivato entro un termine di legge;

- l'art. 25, par. 2, costituiva la responsabilità personale a carico di funzionari governativi che avessero occultato fatti e circostanze idonee a mettere a rischio la vita e la salute delle persone;

- l'art. 31, poneva obbligo a carico di enti, istituzioni e funzionari statali di permettere a chiunque l'accesso a documenti e materiali che incidessero direttamente sui propri diritti e libertà, se non diversamente previsto dalla legge.

Tali fondamentali postulati, sorti all'ormai imminente scomparsa dell'Unione Sovietica, verranno poi incorporati, estesi e consolidati due anni dopo, nella Costituzione della nuova Federazione Russa<sup>5</sup>.

## **2. Diritto all'informazione e rapporto stato-cittadino nella Costituzione della Federazione Russa del 1993**

Nel riprendere le fondamentali libertà fissate dalla Dichiarazione del 1991, va subito osservato che il Costituente federale del 1993 ha dato diretta ed espressa copertura costituzionale alle libertà di accesso ad atti, documenti ed informazioni a qualunque titolo collegate al settore pubblico o da esso detenute.

E' preliminarmente necessario sul punto ricordare che l'art. 15, co. II, della Cost. Fed. 1993 prevede la diretta applicabilità ed efficacia delle norme costituzionali (e, quindi, la loro immediata cogenza in giudizio), senza necessità di adozione di ulteriori norme attuative laddove ciò non sia espressamente previsto da apposite riserve di legge, ovvero non sia reso necessario dal carattere eccessivamente astratto della formulazione della norma costituzionale.

---

<sup>5</sup>Sulle fasi e vicende del complesso e travagliato passaggio storico-istituzionale dall'U.R.S.S. e dalla R.S.F.S.R. alla Federazione Russa, si rinvia al dettagliato GANINO, M., *op.cit.*, in particolare cap. II e III. In generale, si suggerisce la lettura del fondamentale AVAKJAN, S. A., *Diritto costituzionale della Russia (Konstitucionnoe pravo Rossij*, in Russo), Mosca, 2014. In Inglese, v. anche KUNETSOVA, T.O. - KREMYANSKAYA, E.A. - RAKITSKAYA, I. A., *Russian Constitutional Law*, Cambridge Scholars Publishing, 2014.

A ciò si aggiunge il complesso sistema di rinvio ai Trattati internazionali della Federazione ed alle norme di diritto internazionale consuetudinario, le quali trovano altresì applicazione immediata e diretta nell'ordinamento interno e si inseriscono nel sistema delle fonti normative con rango di norma sovraordinata alla Legge ordinaria (ma pur sempre subordinata alla Costituzione)<sup>6</sup>

Altri obblighi specifici derivano, poi, dalla partecipazione della Federazione Russa alla Comunità degli Stati Indipendenti.

In particolare, nel 2008, il Consiglio dei capi di Stato della CSI ha adottato a Bishkek una decisione congiunta sul concetto di cooperazione degli Stati membri nel settore della sicurezza delle informazioni, per il periodo dal 2008 al 2010, definendo un insieme di orientamenti e regolamenti ufficiali su obiettivi, principi e principi fondamentali nei settori di cooperazione interstatale nel campo della sicurezza delle informazioni, considerato come fattore che forma il sistema nella vita della società ed in grado di influenzare attivamente lo stato politico, economico, della difesa, ambientale, sociale e altri componenti di sicurezza degli Stati membri della CSI<sup>7</sup>.

Sul piano del diritto interno, *in subjecta materia* vengono in rilievo principalmente le due previsioni costituzionali generali dell'art. 24 e dell'art. 29 della Carta fondamentale:

- In tal senso, l'art. 24 Cost. Fed. 1993 descrive una chiara dialettica divieto/obbligo in materia, laddove dispone che *“non sono ammessi la raccolta, la conservazione, l'uso e la diffusione di informazioni sulla vita privata di una persona senza il suo consenso”* quanto al divieto, e che *“Gli organi del potere statale, gli organi di autogoverno locale ed i loro pubblici ufficiali hanno l'obbligo di garantire a ciascuno la possibilità di prendere conoscenza dei documenti e dei materiali che siano direttamente attinenti ai suoi diritti e libertà, se non diversamente disposto dalla Legge”*<sup>8</sup>.

Com'è agevole notare, la disposizione individua due distinti ambiti di applicazione soggettiva, in reciproco rapporto di *genus ad speciem*, correlati ai due distinti precetti sopra detti, l'uno negativo e l'altro positivo:

- il divieto di cui al primo comma trova applicazione generale, poiché privo di limitazioni soggettive e di distinzione alcuna tra settore pubblico e privato: ne consegue che, non essendo diversamente specificato, esso deve ritenersi operante anche nei confronti degli Enti di governo e delle pubbliche amministrazioni;

<sup>6</sup>Il complesso sistema di autoapplicazione del diritto internazionale consuetudinario, e la delicata procedura di vaglio di compatibilità tra quello pattizio e la Costituzione, affidata alla Corte Costituzionale, non possono essere oggetto di trattazione specifica in questa sede. Anche su questo, v. GANINO, M., op. cit., in particolare il cap. VI. Con segnato riferimento, invece, al recepimento e/o alla diretta cogenza delle fonti di diritto internazionale in materia di tutela dei Diritti Umani (anche con riferimento ai rapporti con la CEDU e con il Consiglio d'Europa), si rinvia in generale al citato GANINO, M. - DI GREGORIO, A., & FILIPPINI, C., (a cura di) *La costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione. Atti del Convegno (Milano, 14-15 novembre 2003)*, Milano, 2006.

<sup>7</sup>V. BRATANOVSKY, S.N. - LAPIN, S.Y., *L'accesso dei cittadini all'informazione sulle attività delle autorità statali e degli organi di governo locale nella Federazione Russa: aspetto giuridico e informativo* (in Russo), Saratov, 2011, pag. 11 e ss.

<sup>8</sup>Va osservato, come vedremo a breve, che, in materia di accesso alle informazioni, parte della Dottrina russa riserva maggiore attenzione all'art. 29 Cost. Fed. 1993, (che, a rigore, ne è la specifica *sedes materiae*, v. oltre) anziché al descritto art. 24 Cost. Fed. 1993. Ai fini della presente analisi, tuttavia, riteniamo che tale ultima disposizione presenti caratteristiche di maggiore efficacia, rispetto la prima, in forza dell'espressa previsione della responsabilità diretta a carico di Enti e Funzionari pubblici in caso di illegittimo diniego dell'accesso.

- un correlato obbligo positivo di garantire l'accesso agli atti ed alle informazioni, invece, è espressamente previsto a carico di questi ultimi soggetti.

Alcune considerazioni si impongono a riguardo dell'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione del precetto costituzionale, nonché del regime di responsabilità per la sua violazione.

Innanzitutto, va rimarcata la circostanza che le garanzie di privacy da un lato, e di accesso ai propri dati personali dall'altro, sono universali e prescindono dalla qualifica di "cittadino" della Federazione Russa<sup>9</sup>.

Pertanto, la disposizione può intendersi riferita sia alle persone fisiche che agli enti collettivi, associazioni, organizzazioni ed addirittura anche a soggetti apolidi o comunque privi della cittadinanza Russa, i cui dati siano a qualsiasi titolo detenuti dalle Autorità russe, siano esse federali e/o locali.

Sul piano oggettivo, poi, nell'interpretazione costante della Corte Costituzionale, il riconoscimento del diritto alla privacy a livello costituzionale suggerisce che le relazioni che sorgono nel campo della vita privata non possono essere soggette a regolamentazione legale intensiva, ed irragionevole interferenza di qualsiasi Ente a cui il cittadino stesso non abbia previamente prestato consenso.

Il diritto alla privacy diventa quindi per il soggetto tutelato anche un'opportunità (che lo stato ha obbligo di garantire) di controllare le informazioni personali e intime che lo riguardano, e, ove occorra, per impedirne la divulgazione o, comunque, l'uso improprio.

Nella lettura della Corte Costituzionale, il concetto di "*vita privata*" si sostanzia in una o più aree di attività umana, di natura esclusiva e personale, che non possono essere soggette al controllo da parte della Società e dello Stato<sup>10</sup>.

Ancora, l'art. 24 Cost. Fed. 1993 fissa, quindi, il principio generale del libero accesso alle informazioni direttamente attinenti diritti e libertà dell'Individuo, principio che incontra il solo limite della legge federale (*i.e.* tutte le informazioni la cui accessibilità non è espressamente limitata da legge federale devono presumersi essere ad accesso libero).

Il tenore letterale della norma costituzionale, peraltro, suggerisce che un ente governativo, che disponga di informazioni che incidono direttamente sui diritti e le libertà di una determinata persona, ha l'obbligo non solo di rendere note tali informazioni all'Interessato dietro sua richiesta (metodo reattivo), ma anche di creare le condizioni necessarie affinché questi sia in posto in grado di venire a conoscenza che le pubbliche Autorità detengono informazioni che, in misura più o meno ampia o diretta, lo riguardano. Ove possibile e non escluso da legge federale, inoltre, tali informazioni dovrebbero in prima istanza essere spontaneamente messe a disposizione dei cittadini tramite pubblicazione nelle forme

<sup>9</sup>Soccorre anche il dato letterale. Il Costituente federale, infatti, anziché il termine "*gras'danije*" (cittadini), presente in varie altre norme della Carta fondamentale (es. art. 36, par. I, Cost: "*I cittadini e le loro associazioni hanno il diritto di possedere la terra in proprietà privata*"), ha inequivocabilmente utilizzato i termini *лица* ("*liša*"), caso genitivo di *лицо* ("*lišo*", «persona») al comma I, relativamente al divieto di raccolta dei dati senza previo consenso dell'interessato, e *kas'domu*, caso dativo di *kas'ŭji* (cioè "ognuno", "chiunque"), con riferimento alla titolarità del diritto di accesso agli atti.

<sup>10</sup>Da ultimo, Corte Costituzionale della Federazione Russa, 13 gennaio 2020, n. 1-P. Ma v. anche C. Cost. F.R., 10 febbraio 2016, n. 224-O; C. Cost. F.R., 26 gennaio 2010, n. 158-O-O; C. Cost. F.R., 9 giugno 2005, n. 248-O.

indicate dalle leggi federali di settore (metodo proattivo).

Da una lettura sistematica della norma, anche in questo caso, emerge che la regola generale incombente sugli organi di governo ed autogoverno e sugli enti del settore pubblico dovrebbe essere quella della spontanea ed immediata pubblicazione di tutte le informazioni ad accesso libero, rimanendo così meramente residuale e legata a circostanze particolari (es., accesso a dati o documenti personali) l'ipotesi di accesso ad iniziativa del o degli Interessati.

Infine, ripetendo il *leit motiv* posto a fondamento di altre norme costituzionali, e particolarmente ricorrente nella Legislazione federale in materia di open government e libertà di informazione, le responsabilità collegate agli obblighi e divieti qui in esame gravano non soltanto in via impersonale sugli Enti detentori e gestori dei dati, ma anche sulle persone fisiche di pubblici funzionari e di amministratori che, in base alle specifiche normative di settore, siano stati individuati e costituiti responsabili del procedimento.

- l'art. 29 Cost. Fed. 1993, dedicato alla libertà di pensiero e di parola, il cui comma IV dispone che *“Ciascuno ha diritto a cercare, ottenere, trasmettere, produrre e diffondere liberamente informazioni con qualunque mezzo consentito dalla legge. La legge federale stabilisce l'elenco delle informazioni che costituiscono segreto di stato”*.

Questa particolare formulazione dell'articolo, come è agevole rilevare, ripete *in parte* il citato art. 13 della Dichiarazione del 1991, che nella versione accolta nella Costituzione federale del 1993 viene esteso anche al diritto di "trasmettere" e "produrre" informazioni<sup>11</sup>.

In altri termini, la piena realizzazione del diritto all'informazione si concretizza anche nella facoltà di creare l'informazione stessa, e di divulgarla liberamente: l'art. 29 Cost. Fed. 1993 garantisce, così, a tutti i cittadini non solo di accedere pluralisticamente a mass media, giornali, riviste, ma anche di esserne parte attiva, fondatrice, promotrice.

E' stato peraltro evidenziato come da tale norma emerga con chiarezza il netto rifiuto del Costituente del 1993 verso il previgente sistema di informazione radiotelevisivo di proprietà statale<sup>12</sup>.

Nei paragrafi seguenti si tornerà sulla complessa materia dell'informazione segretata o ad accesso limitato.

Altre norme costituzionali, tuttavia, concorrono a definire il complesso quadro e, in particolare:

- l'art. 41 Cost. Fed. 1993, in materia di salute ed assistenza medica, il cui comma III, ancora una volta, riprende la tematica della responsabilità personale del pubblico funzionario, laddove espressamente prevede che *“I pubblici funzionari che tengano nascosti fatti o situazioni che comportino una minaccia per la vita e la salute delle persone saranno ritenuti responsabili ai sensi della legge federale”*.

Sulla falsariga, anche in questo caso, dell'art. 25, par. 2, della Dichiarazione del 1991, il

<sup>11</sup>BRATANOVSKY, S.N. - LAPIN, S.Y., *op. cit.*, pag. 7.

<sup>12</sup>AVAKJAN, S. A., *Diritto costituzionale russo* (in Russo), Mosca, 2014, pag. 719 e ss.

sensu di tale previsione a livello costituzionale è anche quello di proteggere i cittadini dalla diffusione di informazioni consapevolmente false su circostanze che rappresentano una minaccia per la vita e la salute umana, specie ove sussista obbligo di informazione costante o ricorrente a carico degli Enti pubblici a ciò deputati (ad es., report periodici regolari sullo stato dell'ambiente e delle condizioni epidemiologiche dell'area di residenza, etc.),

Così, ad esempio, ai sensi dell'art. 23 della L.F. 21 novembre 2011, n. 323-FZ, sulle *“Nozioni di base sulla protezione della salute dei cittadini nella Federazione Russa”*, i cittadini hanno il diritto di ricevere informazioni affidabili e tempestive sui fattori che contribuiscono al mantenimento della salute o che hanno un effetto dannoso su di essa, comprese informazioni sul benessere sanitario ed epidemiologico dell'area di residenza, lo stato dell'ambiente, standard nutrizionali razionali, qualità e sicurezza dei prodotti industriali, alimenti prodotti, beni per esigenze personali e domestiche, e sul potenziale pericolo per la salute umana del lavoro svolto e dei servizi resi<sup>13</sup>.

- l'art. 42 Cost. Fed. 1993, in base al quale *“Ciascuno ha diritto a un ambiente naturale favorevole, a ricevere informazioni attendibili sull'ambiente stesso, e al risarcimento dei danni arrecati alla sua salute o al suo patrimonio dall'inosservanza delle norme di tutela ecologica”*<sup>14</sup>.

- infine, sebbene possa apparire *prima facie* non direttamente correlato alla tematica della libertà d'informazione e del diritto all'informazione, occorre valorizzare un fondamentale aspetto emergente dall'art. 44 Cost. Fed. 1993, co. II, che attribuisce ad ognuno il diritto di partecipare alla vita culturale, e ad utilizzare le istituzioni culturali per accedere ai beni culturali.

<sup>13</sup>BRATANOVSKY, S. N. - LAPIN, S.Y., *op. cit.*, pag. 33. Con ordinanza del ministero della Sanità del 2 dicembre 1999, n. 429, è stata adottata la procedura per rilasciare ai cittadini e agli utenti (consumatori), indipendentemente dalla loro forma giuridica (quindi, anche costituiti in associazioni o enti collettivi), le informazioni previste dalla legge federale.

<sup>14</sup>Appare utile rinviare su tale tematica a KRASSOV, O. I., *Diritto Ambientale, (Ekologichjeskoje pravo, in Russo)* Mosca, 2014, pag. 107. Il diritto all'informazione ambientale ha trovato dettagliata disciplina in numerose leggi settoriali, tanto da essere oramai considerato un diritto autonomo e dotato di proprie caratteristiche. rispetto il più generale diritto all'informazione *tout cour*. Fra i numerosi interventi legislativi, vanno ricordati almeno: a) la legge federale del 10 gennaio 2002, n. 7-FZ *“sulla protezione ambientale”*, secondo cui i cittadini hanno il diritto di richiedere informazioni aggiornate, complete e affidabili sullo stato dell'ambiente nei luoghi di residenza, e sulle misure per la sua protezione; b) l'art. 9 della legge federale del 21 luglio 1997 M 116-FZ *“sulla sicurezza di impianti di produzione industriale pericolosi”*, che obbliga i soggetti che gestiscono impianti di produzione pericolosi a informare tempestivamente, in conformità con la procedura ivi stabilita, la popolazione in caso di incidente; c) la legge federale del 9 gennaio 1996 M 3-FZ, che stabilisce il diritto dei cittadini e delle associazioni pubbliche di ottenere, da soggetti che svolgono attività che prevedano l'utilizzo di fonti di radiazioni ionizzanti, informazioni sulle misure adottate per garantire la sicurezza dalle radiazioni; d) l'art. 18 della legge federale del 21 dicembre 1994 M 68 FZ, secondo cui i cittadini della Federazione Russa hanno diritto di essere informati del rischio cui possono essere esposti determinati luoghi di permanenza nel Paese, e sulle misure di sicurezza ritenute necessarie.

Nella giurisprudenza costituzionale, infatti, il diritto all'ambiente naturale favorevole di cui all'art. 42 Cost. Fed. 1993 è stato accostato ed *expressis verbis* associato al diritto alla preservazione dei siti del patrimonio culturale (come precipitato del diritto di accedere ai beni culturali, di cui all'art. 44 Cost. Fed. 1993): il combinato disposto delle due norme, in altri termini, vede integrati tra loro il diritto alla conservazione del patrimonio storico e culturale da un lato, e quello a mantenere un ambiente naturale salubre e (per usare ancora una volta l'iconica terminologia del Costituente russo) "favorevole" dall'altro.

Sulla base delle disposizioni costituzionali di cui sopra, argomenta la Corte Costituzionale, la Federazione Russa è chiamata a creare le condizioni necessarie per la conservazione degli oggetti del patrimonio storico e culturale, e per garantire l'esercizio da parte dei cittadini del loro diritto di accesso ai beni culturali e alla partecipazione alla vita culturale.

Quindi, il diritto ad ottenere precise informazioni sullo stato dell'ambiente non si limita ad interessare l'insieme delle componenti naturali in cui questo si articola, ma si estende agli oggetti antropogenici che in esso insistono (ad es. oggetti creati dall'Uomo per sopperire ai propri bisogni sociali, e che sono quindi estranei alle comuni caratteristiche degli oggetti naturali). Pertanto, i requisiti di protezione ambientale, che, tra l'altro, comprendono la prevenzione dell'impatto negativo di attività economiche e di altra natura su di esso, ed i correlati obblighi di informazione che ne discendono, sono da intendersi riferiti anche agli ambienti urbani, ed al loro patrimonio immobile di valore storico-culturale<sup>15</sup>.

### **3. Le prime riforme del settore pubblico federale e locale in materia di open government ed e-government -**

Nel primo decennio degli anni 2000, durante le presidenze Putin e Medvedev<sup>16</sup>, è stato intrapreso un ambizioso programma di riforme volte ad implementare la garanzia delle risorse di informazione di un complesso ed imponente apparato statale e di governo che aspirava a diventare effettivamente aperto ed accessibile a cittadini e organizzazioni della società civile.

---

<sup>15</sup>Corte Costituzionale della Federazione Russa, 15 luglio 2010, n. 931-O-O. L'ampia e complessa statuizione, che (volendo energicamente semplificare) trae origine da una vicenda relativa alle modalità di utilizzo a fini edificatori di un terreno in prossimità di sito di rilievo storico-culturale nell'area urbana di San Pietroburgo, affronta numerosi temi legati al diritto urbanistico federale e locale, alla tutela ambientale e dei beni culturali, al riparto di competenza nella gestione del territorio tra Enti propriamente federali ed Enti di rilievo federale (in specie, soffermandosi su estensione e limiti dell'autogoverno territoriale), e al diritto di partecipazione dei cittadini ai processi di *policy e decision making*, a livello tanto locale quanto federale. Nel fissare il sopra detto principio, la Corte ha richiamato a fondamento della decisione non solo le richiamate norme costituzionali e numerose leggi federali e locali, ma anche l'art. 27 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, la Carta di Venezia del 1964, gli artt. 4, 5 e 6 della Conv. UNESCO del 16 novembre 1972.

<sup>16</sup>V. RANTAPELKONEN, J. - JAITNER, M., "Russian State leaders' contradicting narratives on social media", in KUUSISTO, R., - KURKINEN, E. *Proceedings of the 12th European Conference on Information Warfare and Security: ECIW 2013*, 2013, p. 224. Al secondo, principalmente, si devono le fondamentali iniziative di implementazione dell'e-government. Notoriamente, D. Medvedev, oltre a non aver mai fatto mistero della sua strenua *advocacy* per l'open government in generale, è stato un convinto sostenitore dell'utilizzo di Internet per la diffusione dell'informazione, e lui stesso ne è stato personalmente

Gli obiettivi chiave erano di aumentare la trasparenza delle attività del settore pubblico a tutti i livelli, e di razionalizzare i modelli di interazione tra apparati amministrativi e di governo, cittadini, e istituzioni della società civile<sup>17</sup>.

Occorre premettere che, sin dai primi anni '90, il Governo della nuova Federazione Russa si era trovato impegnato a conciliare due fattori di profondo rilievo, ma tra loro conflittuali, che incideranno sensibilmente sulla effettiva adeguatezza dei sistemi di diffusione dell'informazione pubblica: da un lato, la nuova Federazione Russa (stante la vastità di territorio e di popolazione) esprimeva una quantità di informazioni estremamente rilevante, ma dall'altro non disponeva ancora di reti informatiche sufficientemente strutturate, atte a garantire forme di accesso all'informazione che rispondessero ad adeguato standard qualitativo.

Alcuni primi interventi normativi e regolamentari vennero adottati già negli anni '90 al fine di garantire tanto l'esercizio del diritto all'informazione nel settore pubblico quanto l'informatizzazione del suo apparato: di tali interventi si darà cenno nel corso della trattazione.

E' però nel decennio 2000-2010 che vengono a maturare, fra gli altri, anche i primi concreti risultati delle politiche di *glasnost* intraprese alla fine degli anni '80, sebbene gran parte di quelle politiche di riavvicinamento dello stato al cittadino continuassero a rimanere allo stato di mero potenziale, a causa dell'assenza, o dell'insufficienza, degli strumenti attraverso i quali la cittadinanza potesse realmente lucrarne i benefici.

D'altro canto, è proprio l'elemento della vastità territoriale dello stato che, in un certo senso, farà percepire come necessaria, più che altrove nel resto del mondo, l'implementazione dei canali informatici quale strumento essenziale di accesso alle informazioni del settore pubblico.

In tale quadro, la limitazione, o addirittura l'assenza, di accesso all'ITC nelle aree più remote del vastissimo Paese finiva col privare di fatto la popolazione della possibilità di esercitare i propri diritti in misura piena, mentre la compresenza non strutturata di più soggetti a vario livello detentori di informazioni comportava il rischio di eccessiva disaggregazione, se non addirittura di vera e propria atomizzazione caotica, del *corpus* informativo.

All'inizio degli anni 2000, per sopperire all'esigenza di riorganizzazione strutturale delle fonti informatiche di cognizione sull'attività governativa, il Ministero dello Sviluppo Economico ha implementato uno speciale programma federale, denominato "*Electronic Russia 2002-2010*", approvato con decreto del governo della Federazione Russa del 28 gennaio 2002, n 65.

---

massivo utilizzatore per la comunicazione istituzionale durante la sua presidenza, tanto da essere stato definito "*the blogging President*".

<sup>17</sup>DMITRIEVA, N. - STYRIN, E. M., "*The formation of a system of open government in Russia: experience and prospects*" (trad. S. Shabad), in *Public Administration Issues*, 2014, n. 5, pag. 57-75.

Gli obiettivi di *E-Russia* erano eterogenei e ampi, e comprendevano, tra l'altro, un piano di nuova creazione di infrastrutture ITC destinate a fornire a quanti più cittadini possibile l'accesso a Internet a banda larga; lo sviluppo di reti mobili di nuova generazione; la riorganizzazione del quadro giuridico per l'uso delle ITC e il miglioramento, in generale, della regolamentazione del settore; l'avvio di progetti pilota nelle regioni russe per la sperimentazione di soluzioni ITC innovative nella pubblica amministrazione; maggiore sostegno e sviluppo all'industria dell'informazione; miglioramento, in generale, della qualità dell'interazione telematica tra governo da un lato, e cittadini e imprese dall'altro; sviluppo di IT *tools* del governo federale per migliorare la collaborazione interna tra le varie agenzie (*e-administration*); *capacity building* per l'adozione dell'IT (miglioramento delle competenze dei dipendenti governativi, riorganizzazione dell'apparato pubblico, nuovi sistemi di misurazione delle prestazioni e della qualità).

Sul piano dell'e-government, il programma aveva portato alla creazione di un database di riferimento contenente i testi di oltre 17 mila documenti governativi, con interfacce facilmente accessibili ed intuitive<sup>18</sup>.

Il programma, inoltre, perseguiva l'obiettivo di garantire la trasparenza delle informazioni sulle attività delle autorità pubbliche e sulle risorse statali per la società civile, creando così i presupposti per un'interazione efficace tra cittadini e settore pubblico che fosse basata sull'utilizzo diffuso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, a livello sia federale che regionale e locale<sup>19</sup>.

I risultati e le misurazioni effettuate nell'ambito del progetto avevano sottolineato che le lacune della Russia (rispetto i Paesi tecnologicamente più sviluppati) erano dovute anche ad imperfezioni e ritardi nella regolamentazione giuridica di mercato ed utilizzo dell'ITC in generale, con maggiore incidenza nei settori della pubblica amministrazione, del commercio e dell'istruzione.

Raccomandazioni chiave per favorire lo sviluppo dell'ITC nel settore pubblico in Russia furono, quindi:

1. la protezione della proprietà intellettuale;
2. lo sviluppo e l'aggiornamento professionale delle risorse umane;
3. la riorganizzazione del quadro normativo nazionale in materia;
4. la modernizzazione, a tutto tondo, della *policy* dell'informazione<sup>20</sup>.

<sup>18</sup>KOVALEVA, N.N., *Diritto dell'Informazione della Russia, (informatsionnoje pravo Rossii)*, Mosca, 2007, pag. 38 e ss.

<sup>19</sup>In verità, già il Decreto del Presidente della Federazione Russa "Sui fondamenti della politica statale in materia di informatizzazione" del 20 gennaio 1994, n. 170 aveva individuato alcune funzioni della pubblica amministrazione nel settore dell'informazione e dell'informatizzazione, i cui obiettivi principali erano di fornire supporto informativo tanto alle attività degli enti statali, quanti ai soggetti esterni agli enti statali, ivi compresi gli Individui.

<sup>20</sup>HOLHOV, Y., - STYRIN, E., "E-Government in Russia: strategies of formation and development", in PIAGGESI, D. (a cura di) *Global Strategy and Practice of E-Governance: Examples from Around the World*, 2011, pag. 286. Sono stati poi variati altri due programmi successivi (*rectius*, ridefinizioni ed aggiornamenti della *road map* di "Electronic Russia 2002-2010"): l'*E-Russia 2* nel 2006, pressochè totalmente dedicato alle strategie di e-government, e l'*E-Russia 3* nel 2008, caratterizzato da una significativa semplificazione procedurale.

Nel complesso delle politiche di open government, di diritto all'informazione, e di diritto di accesso all'informazione nel settore pubblico, con riferimento alla tematica dell'implementazione dell'ITC già introdotta con il Decreto "E-Russia", poi, una regolamentazione organica della materia si ebbe con il Decreto del governo della Federazione Russa del 12 febbraio 2003, n. 98, sulla "*Fornitura dell'accesso alle informazioni sulle attività del governo della Federazione russa e degli organi esecutivi federali*".

In particolare, gli obiettivi erano di:

- 1) fornire ai cittadini e alle loro organizzazioni l'accesso alle informazioni sulle attività dell'Esecutivo federale, ad eccezione delle informazioni ad accesso limitato, tramite la creazione di apposite risorse informative in conformità all'elenco approvato in uno al decreto;
- 2) pubblicare, tempestivamente e regolarmente, tali dati nei sistemi di informazione pubblica, compreso internet;
- 3) informare sistematicamente i cittadini e le organizzazioni sulle attività dell'Esecutivo federale, locale, e dei soggetti costituenti la Federazione Russa in ogni altro modo prevista dalle leggi federali.

Al decreto era allegato un elenco di più di 50 diverse tipologie di informazioni, sulle attività del governo della Federazione Russa e degli organi esecutivi federali, da pubblicarsi obbligatoriamente su Internet<sup>21</sup>.

Va osservato che l'evidente rischio di frammentazione delle fonti di informazione, se non di vera e propria atomizzazione, che sarebbe potuto derivare dall'ipertrofico elenco di informazioni a pubblicazione obbligatoria allegato al Decreto, con conseguente detrimento del livello di effettiva accessibilità alle informazioni da parte dell'Utente, aveva trovato una prima soluzione nell'implementazione del portale-server unico bilingue "*Ofizialnaja Rossiya*", già in parte attivo dal 1998.

Si tratta di un primo *hot-spot* di smistamento verso i siti istituzionali degli Organi statali di livello federale politici, amministrativi e giurisdizionali, dotato peraltro di interfaccia grafica intuitiva, e tuttora in funzione<sup>22</sup>.

La seconda sezione del portale, invece, rinvia all'elenco dei siti degli Organi di autogoverno locale e degli enti territoriali intermedi (dai quali, poi, a ramificazione sarà possibile accedere alle pagine dei vari uffici e servizi di competenza di ogni Amministrazione locale).

<sup>21</sup>L'elenco, oggi trasfuso e consolidato nell'art. 13 della Legge Federale 8-FZ/2009, è di natura "dinamica": l'informazione, di qualunque consistenza e tipologia essa sia, deve essere costantemente aggiornata sulla scorta delle vicende modificative o estintive che la riguardano. Così, ad es., in caso di un provvedimento annullato in via giurisdizionale, dovranno essere annotati estremi e dispositivo della decisione, etc.

<sup>22</sup>Sono presenti links ai siti istituzionali del Presidente della Federazione, del Governo, del Parlamento, degli Organi Giudiziari (limitatamente alla Corte Costituzionale ed alla Corte di Cassazione federale), del Consiglio di Sicurezza della Federazione, della Commissione elettorale centrale, della Corte dei Conti, del Procuratore Generale, del Commissario per i Diritti Umani.

Infine, una terza sezione è dedicata ad informazioni di carattere generale, in parte native ed in parte tramite collegamenti ipertestuali ad altri siti istituzionali, tra i quali spiccano quello dedicato ai siti ufficiali di raccolta della Legislazione federale (disponibili, però, solo in russo) e quello che rinvia ai siti dei maggiori oggetti di rilievo dell'heritage culturale russo.

Infine, è presente un rinvio generale ad altri 17 siti istituzionali non compresi tra i precedenti, in particolare dedicati a servizi federali e locali di informazione legale e di open-government, e ad alcune Autorità indipendenti.

Da quella prima esperienza di posizionamento su Internet, molta strada venne poi fatta negli anni successivi, secondo un percorso che vedrà la scissione e la specializzazione dei servizi di open government informativo, di e-government interattivo, e di open data, ciascuno dei quali disciplinato da una propria regolamentazione ed affidato a portali specificamente dedicati, anche in questo caso a livello sia federale che locale.

Mentre all'open government informativo ed agli open data<sup>23</sup> sarà dedicata parte della seconda sezione di questo studio, pare opportuno dare qui breve menzione dell'evoluzione dell'e-government interattivo, ovvero della modalità con cui gli Utenti possono richiedere ed ottenere servizi pubblici tramite l'utilizzo della forma telematica.

Benché sulla materia dell'e-government si sia progressivamente stratificata, nel corso degli anni, una pletora di regolamenti governativi e provvedimenti di alta amministrazione, la normativa di riferimento è ad oggi rappresentata dalla Legge Federale 27 luglio 2010, n. 210-FZ, "*Sull'organizzazione della fornitura di servizi statali e municipali*" che, come da titolazione, interviene a disciplinare il regime di prestazione dei servizi pubblici in generale.

Di fatto, quindi, con la scelta di inserirne la disciplina nel quadro della legge generale sui servizi pubblici, il Legislatore russo ha inteso costituire e considerare l'e-government come una delle possibili forme attraverso cui il settore pubblico ordinariamente fornisce i propri servizi e prestazioni.

Di particolare rilievo è, fra le altre previsioni, la definizione del *plafond* minimo di diritti del Richiedente (art. 5), cui devono essere garantiti: la ricezione di un servizio statale o municipale in modo tempestivo e in conformità con gli standard di settore; il rilascio di informazioni complete, pertinenti e affidabili sulla procedura per la fornitura di servizi statali e municipali, anche in formato elettronico; la ricezione di servizi statali e municipali in formato elettronico, se non vietato dalla legge, nonché in altre forme previste dalla legislazione della Federazione Russa, a scelta del richiedente; l'esame pre-processuale (stragiudiziale) dei reclami nel processo di fornitura dei servizi statali e (o) comunali; la ricezione di servizi statali e municipali anche presso centri multifunzionali.

---

<sup>23</sup>V. oltre, nota 56.

Specificamente dedicato ai servizi di e-government è il Capitolo 5, sull'uso delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni nella fornitura di servizi statali e municipali che, fra le altre norme, prevede l'istituzione di un portale unico dei servizi statali e municipali<sup>24</sup> per la fornitura degli stessi in formato elettronico, e per l'accesso per i richiedenti alle informazioni sui detti servizi.

A propria volta, anche le autorità dei Soggetti costitutivi della Federazione Russa potranno creare propri autonomi portali regionali, per la fornitura di servizi locali e municipali.

#### **4. (segue) Le leggi fondamentali in materia di accesso alle informazioni nel settore pubblico precedenti la Legge Federale 9 febbraio 2009, n. 8-FZ-**

E' nella Legge Federale 9 febbraio 2009, n. 8-FZ, "*Sull'accesso alle informazioni relative all'attività degli organi di governo e degli organi di autogoverno locale*", che si concretizza il vero e proprio *freedom of information act* dell'Ordinamento russo nel settore pubblico<sup>25</sup>, legge che si esaminerà in dettaglio nella sezione successiva.

Essa, tuttavia, fu preceduta nel corso degli anni 2000 dall'emanazione di numerose altre normative fondamentali, destinate a disciplinare sotto vari aspetti il complessivo quadro del rapporto Individuo – settore pubblico, che attingevano (e attingono tuttora) secondo diverse estensioni anche la materia dell'Informazione in ogni sua declinazione concettuale.

Tali leggi, se hanno in parte disegnato altrettante architetture normative del tutto autonome ed indipendenti dall'idea e dalle esigenze di un *FOI act* organico, in altra parte hanno invece costituito la base di riferimento del nuovo impianto normativo che sarebbe apparso al declinare del decennio.

Occorre pertanto esaminare alcuni di questi interventi fondamentali, sebbene per brevi cenni ed in misura strettamente e direttamente funzionale e limitata alla sola tematica del diritto all'informazione e di accesso all'informazione nel settore pubblico.

Contributo utile anche in considerazione del fatto che la complessiva prassi applicativa dei diritti qui in esame, come peraltro emergente dalle numerose pronunce della Giustizia russa in *subjecta materia*, prevede sovente il ricorso al combinato disposto tra le previsioni della L.F. 8-FZ / 2009 e altre specifiche disposizioni emergenti dalle leggi analizzate in questo paragrafo.

<sup>24</sup>Il [Portale unico federale](#), bilingue, è attualmente suddiviso in più sotto-portali, dedicati, rispettivamente, a cittadini russi, cittadini stranieri, persone giuridiche, imprenditori, e altre categorie di stakeholder. Il portale soddisfa molteplici funzioni, tra cui la pubblicazione di dati sui servizi (funzioni) statali e municipali registrati nel registro unificato dei servizi pubblici, la fornitura di moduli di domanda e di altri documenti necessari per la ricezione dei servizi statali, il pagamento di tasse e oneri statali, il monitoraggio dello stato di avanzamento delle procedura di fornitura di servizi statali, la ricezione del servizio in formato elettronico, la generazione di statistiche sulla fornitura di servizi, ecc.

<sup>25</sup>Ad essa si accompagna la "gemella" Legge Federale 22 dicembre 2008, n. 262-FZ, *sull'accesso alle informazioni relative all'attività degli Organi giudiziari della Federazione Russa*.

Ciò anche in forza sia del non sempre agevole sistema di rinvii incrociati che ognuna di queste leggi prevede, ed in base al quale ciascuna di esse è dichiarata applicabile salvo che altra legge federale disponga altrimenti; sia del fatto che la definizione giuridica di un istituto o concetto contenuto in una legge va spesso ricavata dalle previsioni di altra legge.

Delle normative apparse nell'arco del decennio in esame, vanno ricordate almeno<sup>26</sup>:

- la Legge Federale 2 maggio 2006, n. 59-FZ, su “*Esame delle istanze dei cittadini della Federazione Russa*”<sup>27</sup>, che rappresenta il testo fondamentale in materia di procedimento amministrativo su istanza di parte, da chiunque (cittadini, stranieri, apolidi, e loro associazioni o enti rappresentativi<sup>28</sup>) azionabile nei confronti di Enti federali e di autogoverno locale.

Essa consacra a livello legislativo federale il diritto dei cittadini di presentare individualmente e collettivamente istanze e ricorsi a organi statali e organi di autogoverno locale, in applicazione dell'art. 33 della Costituzione federale, a memoria del quale “*I cittadini della Federazione Russa hanno il diritto di presentare richieste di persona, nonché di inviare appelli singoli e collettivi agli enti statali e agli enti locali di autogoverno*”.

L'estensione del campo di applicazione della legge anche ai cittadini stranieri ed agli apolidi è, invece, ispirata dall'art. 62, co. III, Cost. Fed. 1993, secondo la quale i cittadini stranieri e gli apolidi godono dei diritti e sopportano delle responsabilità su una base di uguaglianza con i cittadini russi, tranne nei casi stabiliti dalla legge federale o da un trattato internazionale della Federazione Russa.

---

<sup>26</sup>Per una generale panoramica su alcune delle leggi qui citate, riteniamo utile rinviare al fondamentale BACHILO, I., “*Right to information and access to information in the Russian Federation*”, in BLANKE, H.J. - PERLINGEIRO, R., *The Right of Access to Public Information: An International Comparative Legal Survey*, 2018, pag. 393.

<sup>27</sup>Consultabile in Inglese, versione non più aggiornata dal 2014, al [link](#). Consultabile in Russo, versione aggiornata al dicembre 2018, al [link](#)

<sup>28</sup>L'espressa previsione dell'estensione alle Associazioni ed Organizzazioni non governative del diritto di presentare istanza è stata introdotta con legge federale del 7 maggio 2013, n., 80-FZ, in attuazione del decreto della Corte costituzionale della Federazione Russa del 18 luglio 2012, 19-P. La Corte aveva infatti rilevato che l'incertezza dell'originaria formulazione della norma (a rischio di ambigua interpretazione e, di conseguenza, di applicazione arbitraria) impediva di fatto l'estensione delle disposizioni della legge alle associazioni cittadini, il cui diritto di fare appello alle autorità pubbliche deriva, per estensione, dallo stesso diritto costituzionalmente stabilito dei cittadini di presentare ricorsi individuali e collettivi agli enti statali e ai governi locali. Tali associazioni ed organizzazioni, tuttavia, non solo contribuiscono alla realizzazione e alla protezione dei diritti e delle libertà dei cittadini, ma in alcuni casi sono essi stessi una forma della loro attuazione: con la conseguenza che i diritti e le libertà dei cittadini, compreso appunto il diritto di fare appello agli enti statali e agli enti di autogoverno locali, devono essere parimenti riconosciuti e garantiti anche alle loro associazioni o organizzazioni, nel rispetto peraltro dei principi costituzionali di eguaglianza e giustizia.

Ai sensi dell'art. 4, L.F. 59-FZ/2006, le istanze (*obrashchjenije*) possono assumere la veste di: proposte (*prjedložhjenije*), per il miglioramento di leggi e altri atti normativi, delle attività degli enti statali e dei governi locali, dello sviluppo delle relazioni pubbliche, o delle aree socioeconomiche e di altri settori di attività dello stato e della Società; istanze in senso proprio (*zajavljjenije*), che l'Utente formula in funzione pretensiva, per l'esercizio dei diritti e libertà costituzionali propri o di altre persone, ma anche oppositiva, od anche in forma di denuncia "civica" sulla violazione di leggi e altri atti giuridici regolatori ed inefficienze da parte di organi statali, enti e di funzionari locali di autogoverno; reclami (*zhaloba*), che l'Utente formula in funzione oppositiva, per il reintegro o la protezione dei suoi diritti, libertà, interessi legittimi propri o di altre persone, di cui assume la violazione.

Dispone poi l'art. 5 L.F. cit, che l'Istante ha diritto di accedere a documenti e materiali relativi all'esame della sua istanza, se ciò non pregiudica i diritti, le libertà e gli interessi legittimi di altre persone, e se i documenti e i materiali specificati non contengono informazioni che costituiscono un segreto di stato, o di altro genere protetto dalla legge federale.

Una particolare garanzia di tutela è prevista dall'art. 6 a favore dell'Istante, che non può essere perseguito in relazione al contenuto della sua istanza, laddove questa contenga denunce o critiche riferite alle attività degli organi o funzionari interpellati e finalizzate alla protezione o ripristino di diritti, libertà e interessi legittimi propri o di altre persone-

Inoltre, all'Autorità non è consentito divulgare le informazioni contenute nell'istanza, né le informazioni relative alla vita privata dell'Istante, senza il suo consenso.

- la Legge Federale 27 luglio 2006, n. 149-FZ, su "*Informazioni, tecnologie informatiche e protezione delle informazioni*"<sup>29</sup>, rappresenta il Testo Unico e la normativa di riferimento sull'Informazione, in ogni sua possibile declinazione.

Modificata ed estesa più volte nel corso degli anni, essa copre l'intera materia della raccolta, trattamento e protezione delle informazioni<sup>30</sup> di qualunque natura ed origine, ed in ogni loro forma, con lo scopo principale di regolare i rapporti derivanti dall'esercizio del diritto di ricercare, ricevere, trasmettere, produrre e diffondere "*informazione*"; dall'utilizzo delle tecnologie informatiche per l'esercizio di tali diritti; dalle attività poste in essere per garantire la protezione dell'informazione (art. 1).

Essa ripete e consolida, aggiornandone sensibilmente l'impianto, la precedente omonima (ed omologa) Legge Federale 20 febbraio 1995, n. 24-FZ "*Su informazioni, informatizzazione e protezione delle informazioni*"<sup>31</sup>, ivi compresa la definizione giuridica di "*informazione*", da valersi tanto per il settore privato quanto per quello pubblico.

<sup>29</sup>Consultabile in Inglese, versione non più aggiornata dal 2014, al [link](#). Consultabile in Russo, versione aggiornata all'aprile 2020, al [link](#)

<sup>30</sup>Salvo che l'informazione consista in dati personali, nel qual caso la normativa di riferimento è rappresentata dalla Legge Federale 27 luglio 2006, n. 152-FZ, sul trattamento dei dati personali. V. oltre, in questo paragrafo.

<sup>31</sup>In verità, la legge federale citata conteneva anche la prima disciplina in materia di tutela dei dati personali e della privacy, come si illustrerà a breve.

L'informazione, a memoria dell'art. 2 L. F. cit., consiste in dati, siano essi statici o oggetto di trasferimento a qualunque titolo, di qualsiasi genere ed a prescindere dalle modalità attraverso cui questi sono formati e detenuti.

Come bene immateriale, inoltre, l'informazione può legittimamente costituire oggetto di rapporti giuridici sia di natura pubblica che privata. Concetto, quest'ultimo, sul quale torneremo a breve.

Fra i principi generali cui si ispira la Legge (art. 3), meritano particolare attenzione:

- la libertà di ricercare, ricevere, trasferire, produrre e diffondere dati con ogni mezzo legale;
- la riserva di legge federale per ogni ipotesi di introduzione di limiti all'accesso all'informazione;
- la pubblicità dei dati riguardanti l'attività degli Organi statali e delle Autonomie locali ed il libero accesso alle stesse, salvo casi di esclusione specificamente indicati da Leggi Federali;
- la parità di trattamento tra le Lingue nazionali in uso nella Federazione Russa in tutte le operazioni ed attività riguardanti la gestione ed il trattamento dei dati;
- la tutela della Sicurezza della Federazione Russa in tutte le operazioni ed attività riguardanti la gestione ed il trattamento dei dati;
- l'inviolabilità della vita privata e il divieto inderogabile di raccolta, conservazione, uso e diffusione di dati riguardanti la vita privata di chiunque senza che sia stato acquisito il suo consenso.

Le informazioni vengono quindi classificate secondo due diversi parametri:

a) in base al regime di accessibilità, esse sono distinte in informazioni ad accesso libero ed informazioni ad accesso limitato per effetto di restrizioni imposte da leggi federali;

b) in base, invece, ai procedimenti di loro rilascio e divulgazione, esse possono vengono così suddivise:

- ad accesso e divulgazione liberi (che, come detto, costituisce la regola generale);
- fornite dietro autorizzazione (o accordo) dei soggetti che abbiano particolari e qualificate relazioni con l'informazione richiesta;
- fornite o diffuse in conformità di leggi federali;
- a diffusione ristretta, o vietata nella Federazione Russa.

Rientrano in quest'ultima categoria le informazioni che possono destare a vario titolo allarme o turbativa sociale, come ad esempio informazioni volte a promuovere la guerra, o ad incitare all'odio etnico, razziale, religioso, o che inducono o promuovono comportamenti pericolosi per la salute umana, etc.

Il sistema, quindi, prevede come regola generale la libertà di accesso, rilascio e distribuzione di dati ed informazioni e, come eccezione, la limitazione o il divieto derivanti da prescrizioni di Legge federale per determinate tipologie di informazione.

Quanto al campo di applicazione soggettiva della legge, come accennato in premessa, non v'è dubbio che la stessa si applichi anche alla pubblica amministrazione, atteso che l'art. 6, nell'individuare i soggetti detentori dei dati, espressamente prevede che questi possano consistere in persone fisiche, persone giuridiche, la Federazione Russa come Ente, i Soggetti costituenti la Federazione Russa, gli Enti di autogoverno locale.

Oltre che direttamente utilizzata, l'informazione può essere liberamente trasferita da un soggetto ad un altro, nei limiti imposti, sotto riserva di legge federale, all'accesso alla stessa e nel rispetto degli appositi procedimenti delle legislazioni settoriali (art. 5).

Occorre a riguardo precisare che la Legge fornisce una definizione molto ampia della figura del Detentore dell'informazione (*obladatel' informatsii*), con tale termine dovendosi intendere il creatore-titolare originario dell'informazione o del dato, o -secondo la definizione dell'art. 2, pt. 5- colui che abbia il diritto, su base normativa o contrattuale, di consentire o limitare l'accesso alle informazioni che presentino determinate caratteristiche.

In linea con la libertà di alienazione delle informazioni (che, come prima detto, possono costituire oggetto di rapporti giuridici), chi ha creato un dato o un'informazione, oltre a consentirne la libera circolazione pur rimanendone titolare, ne dovrebbe a rigore poter alienare anche la titolarità, con i relativi poteri.

Posta l'esclusione dall'ambito di applicazione della L.F. 149-FZ/2006 delle tematiche relative al Diritto d'Autore (oggetto di altra ed apposita disciplina legislativa), quello dell'informazione intesa come oggetto di rapporti giuridici privatistici, nella specie di bene immateriale trasferibile a titolo oneroso o gratuito, è questione che da tempo impegna in profondo dibattito la Dottrina giuridica russa sin dalla previgente omologa L.F. 20 febbraio 1995, n. 24-FZ (che aveva introdotto il concetto).

Vi è, ad esempio, chi ravvisa un rapporto tripolare, in cui rimangono sempre e comunque ben distinte le tre figure di colui che crea l'informazione, di colui che la detiene, e di colui che la utilizza. In particolare, assunto il regime civilistico della circolazione delle informazioni, i tre soggetti-polo della "filiera" dell'informazione sono: a) il produttore dell'informazione, che è il proprietario dell'oggetto/contenuto dell'informazione nella propria essenza originaria, come creazione d'intelletto originale (come si vede, il confine con il diritto d'autore è qui estremamente labile); b) il detentore dell'informazione, che assume la veste di intermediario tra produttore di informazione e consumatore/utente della stessa, con poteri di con-titolarità dell'informazione - oggetto (ad es., può crearne più copie, se su supporto fisico, o piazzarla su più siti internet) ma non dell'informazione - contenuto sostanziale; c) i consumatori/utenti, come destinatari finali delle informazioni. Questi ultimi possono, a propria volta, diventare potenziali futuri produttori di informazioni, ad es. riutilizzando l'informazione originaria per la creazione di nuova informazione originale. Si aggiunge poi una quarta categoria, ovvero quella dei proprietari (non di informazioni ma) di oggetti informativi, in cui le figure del produttore e del detentore di informazioni si cumulano: stampa, mass media, bloggers, etc.<sup>32</sup>.

<sup>32</sup>Benchè riferito alla L.F. 24-FZ/1995, di medesima formulazione, Cfr. KOPILOV, V.A., *Diritto dell'Informazione*, (*Informatsionnoe pravo*, in Russo), Mosca, 2002, in particolare pag. 90 e ss..

All'open government è specificamente dedicato l'ampio art. 8 L. F. cit., secondo cui le persone fisiche e le persone giuridiche, fra l'altro, hanno il diritto di richiedere alle e ricevere dalle autorità statali, dagli enti locali di autogoverno, dai loro funzionari, le informazioni che incidono direttamente sui loro diritti e libertà e, con riferimento alle persone giuridiche, le informazioni direttamente collegate ai loro diritti e obblighi, nonché le informazioni necessarie in relazione all'interazione con tali organi nel corso delle attività statutarie dell'organizzazione.

L'art. 8, inoltre, sviluppa il doppio binario di divieto/obbligo a carico della Pubblica Amministrazione: da un lato (comma 4, punto 3) si vietano espressamente restrizioni all'accesso alle informazioni riguardanti l'attività dei soggetti del settore pubblico prima individuati, anche con riferimento all'uso dei fondi di bilancio (eccezion fatta per i dati costituenti segreto di stato o segreto ufficiale), mentre dall'altro (comma 5) si obbligano positivamente i detti soggetti a rendere fruibile l'accesso, in particolare tramite l'uso della tecnologia informatica, alle informazioni sulla loro attività.

Il successivo comma 6, infine, prevede che i provvedimenti in materia di accesso, o l'inerzia dei Enti o dei funzionari responsabili del procedimento, sono soggetti a ricorso giurisdizionale, a ricorso gerarchico, e ad una terza particolare forma di reclamo “*a funzionario superiore*”<sup>33</sup>.

E' anche prevista una sommaria elencazione, non esaustiva, di tipologie di informazioni accessibili: atti legali regolatori che incidono sui diritti, le libertà e i doveri di una persona e di un cittadino, nonché che stabiliscono lo status giuridico delle organizzazioni e i poteri degli enti statali e delle autorità locali; informazioni sullo stato dell'ambiente; informazioni sulle attività degli enti statali e degli enti locali di autogoverno, nonché sull'uso dei fondi di bilancio (ad eccezione delle informazioni che costituiscono segreti di stato, o altra particolare categoria di informazioni cosiddette “ad uso d'ufficio”, di cui si riferirà nei capitoli seguenti); informazioni accumulate in fondi aperti di biblioteche, musei, nonché in sistemi di informazione statali, municipali e di altro tipo creati o destinati a fornire tali informazioni a cittadini (individui) e organizzazioni; informazioni contenute in documenti di fondi archivistici (ad eccezione di informazioni e documenti ad accesso limitato); in generale, tutte le altre informazioni che non siano inaccessibili per espressa divieto nascente da legge federale<sup>34</sup>.

- la Legge Federale 27 luglio 2006, n. 152-FZ, sul trattamento dei dati personali<sup>35</sup>, che tuttavia va letta alla luce di un quadro giuridico di particolare complessità, che trova addentellati in varie fonti dell'Ordinamento.

<sup>33</sup>Da non confondersi col citato ricorso gerarchico in senso proprio. Il reclamo a Funzionario superiore è istituto generale del diritto amministrativo russo: esso si ritrova, quindi, in ogni previsione normativa che contempra strumenti di rimedio non giurisdizionale all'attività illegittima o all'inazione (inadempimento) nel settore pubblico.

<sup>34</sup>Per un'approfondita analisi generale del complesso quadro normativo sull'informazione e della L.F. 149-FZ / 2006, rinviamo senz'altro a BACHILO, I.L., *Diritto dell'Informazione, (informatsionnoje pravo, in Russo)*, Mosca, 2011.

<sup>35</sup>Consultabile in Inglese al [link](#).

Occorre innanzitutto richiamare gli artt. 23 e 24 Cost. Fed. 1993, secondo cui ognuno ha diritto alla privacy, al rispetto dei segreti personali e familiari, alla tutela del proprio onore e buon nome, alla segretezza della corrispondenza, delle conversazioni telefoniche, della posta, del telegrafo e di altri generi di messaggi.

In virtù dell'articolo 150 del codice civile della Federazione Russa, l'invulnerabilità della vita privata, i segreti personali e familiari, il nome di un cittadino e altri beni immateriali appartenenti a un cittadino dalla nascita o per forza di legge sono irrinunciabili ed inalienabili in alcun modo.

Ed ancora, il successivo art. 152.2 protegge la vita privata del cittadino, vietando la raccolta, l'archiviazione, la distribuzione e l'uso di qualsiasi informazione sulla sua vita privata, in particolare informazioni sulla sua origine, sul suo luogo di dimora, domicilio o residenza, sulla sua vita personale e familiare senza il suo consenso.

Occorre notare che i suddetti diritti alla privacy e alla protezione dei dati personali, di cui alla legge qui in esame, e quelli all'accesso alle informazioni che incidono direttamente sui diritti umani e sulle libertà dell'Individuo, di cui alla già vista L.F. 149-FZ /2006, sembrano riguardare due ambiti normativi formalmente distinti e separati.

Ma, osserva Avakjan (2014), nella vita reale, tali diritti sono spesso intrecciati, ed andrebbero considerati come un unico complesso il cui obiettivo è garantire il diritto dell'Individuo di essere libero e indipendente nell'organizzazione della propria vita.

Ciò vale anche per il settore pubblico: nessuna pubblica autorità dovrebbe poter arbitrariamente interferire nella vita personale di una persona senza il suo consenso.

La concreta attuazione del diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali è legata, quindi, non solo alla capacità dei cittadini di saper efficacemente e prudentemente gestire la diffusione delle proprie informazioni personali, ma anche e soprattutto all'obbligo (e conseguenti responsabilità) delle autorità pubbliche di astenersi dal provocare ingiustificata turbativa di quel diritto.

In questo senso l'Ordinamento federale ha introdotto la categoria del "segreto" in relazione a molti aspetti della vita umana, categoria che, inevitabilmente, concorre a determinare modalità, finalità e limiti dell'ingresso nella vita dell'Individuo delle autorità statali e dell'autogoverno locale, delle istituzioni e delle organizzazioni delle sfere statali e non statali<sup>36</sup>.

Significativa applicazione di questo principio, come prima anticipato, si ebbe con la già citata L.F. 24-FZ/1995, il cui art. 11, rubricato come "*informazioni sui cittadini (dati personali)*", che la autorità pubbliche di qualsiasi genere e livello, da quello federale a quello locale, e le stesse organizzazioni non governative potessero raccogliere solo determinate tipologie di dati personali, indicate in appositi elenchi approvati con legge federale, con esclusione di ogni altra tipologie esulante da tali elenchi.

<sup>36</sup>AVAKJAN, S. A., *op. cit.*, pag. 668 e ss.

In ogni caso, concludeva l'articolo in esame, anche i dati personali di tal guisa legittimamente acquisiti dovevano *ex se* ritenersi classificati come riservati (e quindi, sottratti al principio generale di libera accessibilità e di libera diffusione).

La regolamentazione organica della materia della protezione e trattamento dei dati personali è stata quindi consacrata nella complessa architettura normativa della L.F. 152-FZ / 2006, il cui art. 2 stabilisce che lo scopo della legge è quello di garantire la protezione dei diritti e delle libertà dell'uomo e dei cittadini nel trattamento dei propri dati personali, compresa la protezione dei diritti alla privacy, ai segreti personali e familiari, indipendentemente dal fatto che tali dati siano detenuti e trattati da soggetti del settore privato o del settore pubblico.

Secondo le definizioni dell'art. 3, i dati personali sono intesi come qualsiasi informazione direttamente o indirettamente riferita ad una persona fisica, determinata o determinabile (soggetto dei dati personali); il trattamento dei dati personali si riferisce a qualsiasi azione (operazione) o insieme di azioni (operazioni) eseguite utilizzando dati personali, inclusi raccolta, registrazione, sistematizzazione, accumulazione, conservazione, chiarimento (aggiornamento, modifica), recupero, utilizzo, trasferimento (distribuzione, fornitura, accesso), depersonalizzazione, blocco, cancellazione, distruzione, diffusione (cioè, azioni volte alla divulgazione di dati personali a un numero indefinito di persone).

Per quanto di interesse della presente analisi, occorre soffermarsi sul concetto e sulla figura dell' "operatore", definito dall'art. 2 come colui che organizza e (o) elabora i dati personali, determina sia le finalità del trattamento dei dati personali, che la composizione dei dati personali da elaborare, le azioni (operazioni) intraprese con l'utilizzo di dati personali.

Per operatore, specifica l'articolo in esame, si intendono indistintamente un ente statale, un ente municipale, una persona fisica o giuridica, che operino con e su dati altrui in maniera autonoma o congiuntamente ad altri soggetti: nella disciplina sui dati personali non esiste, come detto, alcuna differenza basata sulla natura soggettiva pubblica o privata del soggetto che opera con dati altrui.

Tuttavia, l'art. 4, co. 2, sulla base e in conformità con le leggi federali, consente agli enti statali, alla Banca di Russia e agli enti locali di autogoverno, nell'ambito dei loro poteri e competenze, di adottare atti giuridici regolatori su alcune questioni relative al trattamento dei dati personali, purché tali atti non contengano disposizioni limitative dei diritti degli Interessati.

Specificamente dedicato al settore pubblico, in senso limitativo dei relativi poteri, è l'art. 13, il cui comma 3 dispone che i diritti e le libertà dell'Uomo e dei cittadini non possono subire alcun genere di limitazione o compressione in relazione all'utilizzo di vari metodi di trattamento.

Di particolare interesse, infine, è l'art. 14, co. VII, in materia di diritti dell'Interessato ad accedere ai propri dati, in base al quale il diritto di ricevere informazioni relative al trattamento degli stessi ricomprende e riguarda, fra l'altro, la conferma del fatto stesso dell'esistenza di un'azione di trattamento dei dati personali da parte dell'operatore, i motivi e le finalità del trattamento, gli obiettivi e metodi di trattamento dei dati personali utilizzati dall'operatore, nome e ubicazione dell'operatore, informazioni su persone (ad eccezione dei dipendenti dell'operatore) che hanno accesso a dati personali o ai quali i dati personali possono essere divulgati sulla base di accordi con l'operatore o sulla base della legge federale, i dati personali trattati relativi al soggetto rilevante dei dati personali, la fonte della loro ricezione, il termine finale per il trattamento.

Le informazioni di cui sopra, inoltre, devono essere fornite all'Interessato in forma comprensibile, e non devono contenere dati personali relativi ad altri interessati, a meno che non vi siano motivi legittimi per la loro divulgazione.

Pare infine utile notare che l'art. 20, comma I, fissa in trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta di accesso il termine perentorio entro cui l'Operatore deve informare l'Interessato, o il suo rappresentante, sulla disponibilità dei dati personali che lo riguardano, nonché mettere lo stesso in condizione di accedere concretamente a tali dati<sup>37</sup>.

## II – LA LEGGE FEDERALE 9 FEBBRAIO 2009, N. 8-FZ <sup>38</sup>

### **5. Il principio di generale di libera informazione e di libero accesso, e le correlate limitazioni-**

E' però la L.F. 8-FZ del 2009 che, sviluppando quanto anticipato con l'art. 8 della L.F. 27 luglio 2006, n. 149-FZ, su “*Informazioni, tecnologie informatiche e protezione delle informazioni*”, investe a tutto tondo il campo delle informazioni *sugli* Enti pubblici, di qualsiasi natura e livello (con alcune eccezioni relative agli enti ed organi di autogoverno locale, soggetti a regolamentazione autonoma).

Essa contempla, in generale, tanto la materia dell'open government a qualsiasi livello politico-amministrativo, quanto quella dell'e-government in senso stretto.

Per “informazione” o dati accessibili, si intendono anche atti legislativi ed altri atti concernenti le attività delle Amministrazioni e la loro organizzazione interna.

Di particolare rilievo l'art. 4, sui principi generali volti a garantire l'effettivo accesso dei cittadini alle informazioni, che vengono così declinati:

<sup>37</sup>Come osservato in premessa, anche per la legge federale qui in esame abbiamo esaminato le sole disposizioni rilevanti nell'ambito del rapporto con il settore pubblico. Per una generale panoramica sul complesso articolato della L.F. 152-FZ / 2006, v. *supra*, nota 24.

<sup>38</sup>Consultabile in Inglese (versione non aggiornata dal 2011) al [link](#). Consultabile in Russo (versione aggiornata al 2018) al [link](#).

- 1) apertura e accessibilità delle informazioni sulle attività degli organi statali e degli organi di autogoverno locale, ad eccezione dei casi previsti dalla legge federale;
- 2) affidabilità di tali informazioni, e tempestività del loro rilascio;
- 3) libertà di cercare, ricevere, trasmettere e diffondere tali informazioni in qualsiasi modo previsto o consentito dalla legge;
- 4) tutela del diritto dei cittadini alla privacy, ai segreti personali e familiari, protezione del loro onore e della reputazione sociale o, nel caso di imprese, aziendale.

Secondo il punto 1 dell'art. 4 in esame, quindi, il principio generale è, ancora una volta, quello della piena accessibilità a qualsiasi informazione, che deve quindi presumersi "libera" ed aperta, salvo le specifiche e predeterminate cause di esclusione la cui individuazione è sottoposta a riserva di legge federale<sup>39</sup>.

Su tale ultimo punto, il successivo art. 5 stabilisce che l'accesso alle informazioni è limitato o escluso nei casi in cui queste costituiscono (o sono correlate a) segreto di stato o ad altre tipologie di segreti previsti dalla Legge, e siano di conseguenza incluse in appositi elenchi formati ad esito di specifiche procedure di classificazione, altresì stabilite da leggi federali<sup>40</sup>.

In particolare, quanto all'esclusione dal diritto di accesso per vigenza di segreto di stato, la norma di riferimento è rappresentata dall'articolo 5 della Legge Federale 21 luglio 1993, n. 5485-1 sui segreti di stato, che autorizza il Presidente federale a formare ed adottare un elenco di informazioni classificate<sup>41</sup>.

Ad essa si accompagnano, poi, le parti 1 e 2 dell'articolo 9 della legge federale del 27 luglio 2006, n. 149-FZ su "*Informazioni, tecnologie dell'informazione e protezione delle informazioni*", secondo cui la limitazione dell'accesso alle informazioni è stabilita dalle leggi federali al fine di proteggere le basi dell'ordine costituzionale, della moralità, della salute, dei diritti e gli interessi legittimi di altri, ed a garanzia della difesa del Paese e della sicurezza dello stato.

Ovviamente, la costanza di segreto di stato impedisce non solo l'accesso all'informazione per chi non ne fosse a conoscenza, ma anche la sua divulgazione e/o diffusione per coloro che, a vario titolo, ne fossero comunque a conoscenza.

Così ad esempio, secondo l'art. 4, co I, della Legge della Federazione Russa del 27 dicembre 1991, n. 2124-1 "*Sui mass media*", il diritto di un giornalista di cercare, richiedere, ricevere e diffondere informazioni trova invalicabile limite nel principio generale del divieto di abuso di libertà dei *media*, che, tra l'altro, non consente l'uso di essi per la divulgazione di informazioni che costituiscono segreto di stato, o di un altro segreto espressamente protetto

<sup>39</sup>Evidente, quindi, il richiamo al citato art. 24 Cost. Fed. 1993.

<sup>40</sup>Sul punto, si richiama l'art. 55. Cost. Fed. 1993, secondo cui il diritto all'informazione può essere limitato dalla legislazione federale nella misura in cui ciò sia necessario per proteggere le basi del sistema costituzionale, la moralità, la salute,

diritti e altri interessi leciti di terzi e per garantire la difesa nazionale e la sicurezza dello stato.

<sup>41</sup>L'elenco è stato adottato con decreto del Presidente della Federazione Russa del 30 novembre 1995, n. 1203 (presidenza El'cin), poi modificato ed esteso con decreto del Presidente della Federazione Russa del 28 maggio 2015, n. 273 (presidenza Putin). L'inclusione per mezzo di tale ultimo decreto, tra quelle classificate come segreto di stato, delle informazioni che rivelano la perdita di personale in tempo di guerra ed in tempo di pace durante operazioni speciali ha condotto ad un contenzioso di grande risalto nell'opinione pubblica interna ed internazionale, v. oltre.

dalla legge.

E' tuttavia prevista la possibilità di rimuovere le restrizioni precedentemente imposte all'accesso e alla diffusione di informazioni coperte da segreto di stato, se vi è un mutamento delle circostanze oggettive tale da rendere superflua o impropria la permanenza di tale classificazione.

A riguardo, è stata sollevata questione di costituzionalità con riferimento alla concreta definizione legislativa dell'estensione temporale del segreto di stato (che l'art. 13 della legge in parola fissa in non oltre 30 anni), anche in relazione al contemperamento tra interesse dei cittadini di cercare e ricevere liberamente informazioni da un lato, e garanzia di sicurezza dello stato dall'altro.

Il dubbio, segnatamente, riguardava l'individuazione del *dies a quo* di decorrenza del periodo di classificazione, e cioè se esso dovesse intendersi coincidente con l'anno di entrata in vigore della legge (con la conseguente estensione sino al 2023 di ogni segreto di stato, secondo la tesi governativa), ovvero se tale termine dovesse intendersi già corrente a tale data (con efficacia, quindi, retroattiva della legge e conseguente valorizzazione e computo del decorso *medio tempore* maturatosi già al 1993, anno di entrata in vigore della legge).

La Corte Costituzionale federale, con sentenza 22 novembre 2012, n. 2226-O, muovendo dall'esame del tenore letterale della norma censurata (che quindi è stata confermata nella propria legittimità costituzionale) ha optato per la soluzione di maggior libertà, confermando che il periodo di classificazione di 30 anni va inteso come riferito anche alle informazioni già classificate come segreto di stato prima dell'entrata in vigore della legge (per cui, è stato ritenuto valido, ai fini del computo dei 30 anni, anche il periodo di vigenza del segreto di stato negli anni anteriori al 1993)<sup>42</sup>.

Quanto alle altre categorie di informazioni segretate per effetto di leggi federali, e di conseguenza sottratte all'accesso pubblico, va richiamato il già perlustrato art. 7 della legge federale del 27 luglio 2006 N 152-FZ "*Sul trattamento dei dati personali?*", che garantisce la riservatezza dei dati personali e, quindi, la loro inaccessibilità a terzi senza previo consenso del titolare degli stessi.

Leggi federali, inoltre, prevedono anche la protezione del segreto commerciale ( legge federale del 29 luglio 2004 N 98-FZ "*sui segreti commerciali?*"), del segreto fiscale ( articoli 102 , 313 del codice fiscale della Federazione Russa ), del segreto bancario ( art. 857 del codice civile della Federazione Russa , art. 26 della legge federale del 2 dicembre 1990 N 395-1, art. 57 della legge federale del 10 luglio 2002 N 86-FZ "*Sulla banca centrale della Federazione Russa?*" )<sup>43</sup>.

<sup>42</sup>La vicenda trae origine da una richiesta, avanzata dallo Storico moscovita N. Petrov, di accedere per ragioni di ricerca scientifica, previa declassificazione, ad alcuni provvedimenti del Ministero della sicurezza dell'U.R.S.S. emessi tra il 1946 ed il 1954. Richiesta che venne rigettata sulla scorta della vigenza del segreto di stato sino al 2023, sulla base della interpretazione restrittiva della Legge testè riportata. Interpretazione verso la quale, peraltro, si erano dimostrati inizialmente inclini anche diversi tribunali, tra cui quello di Mosca, e la stessa Corte Suprema.

<sup>43</sup>Per una più approfondita disamina, v. Corte Suprema della Federazione Russa, 10 maggio 2018, n. APL18-146, *Smirnov c/ Servizio Federale Antimonopoli e Ministero della Giustizia della Federazione Russa*, in materia di accesso alle informazioni sull'attività del Servizio Federale Antimonopoli, e la nota e controversa Corte Suprema della Federazione Russa – Collegio d'Appello, 10 novembre 2015, n. APL15-474 (che conferma C.S.F.R. 13 agosto 2015, n. AKPI15-

Diverso è invece il caso delle cd. informazioni ad accessibilità (e diffusione) condizionata da particolari limitazioni: esse non costituiscono “segreto” in senso proprio, e sfuggono quindi alla relativa disciplina, per essere invece oggetto di apposite regolamentazioni settoriali, caratterizzate da regimi di restrizione sensibilmente mitigati rispetto quello dell’informazione segretata.

Esempio generale di tale tipologia di restrizione può essere tratto dal *Regolamento sulla procedura per la gestione di informazioni per uso ufficiale riservate negli organi esecutivi federali e nell’organismo autorizzato di gestione dell’energia atomica*, approvato con risoluzione del Governo della F.R. del 3 novembre 1994, n. 1233, e più volte modificato nel corso degli anni.

Esso introduce le categoria delle informazioni “*per uso d’ufficio*”: si tratta di particolari informazioni sulle attività e sull’organizzazione dell’Ente federale, geneticamente destinate al solo uso interno all’Amministrazione.

Tali informazioni possono tuttavia essere rese accessibili al Richiedente privato dietro espressa autorizzazione del Funzionario responsabile, al quale, appunto, competono potere e responsabilità di apporre o rimuovere la detta classificazione.

Il regolamento prevede, a riguardo, una più che dettagliata procedura (arrivando anche a definire puntigliosamente le modalità materiali con cui deve essere fisicamente formato un documento “*per uso d’ufficio*”), e, come detto, affida sostanzialmente al Funzionario che forma il documento sia il potere di classificazione, che quello di declassificazione dello stesso, il tutto sotto sua personale e diretta responsabilità.

La giurisprudenza di legittimità ha confermato la rispondenza a legge federale di tale articolato procedimento, che pare non contraddire i requisiti della normativa vigente, né violare i diritti dei cittadini di accedere alle informazioni.

Ciò sulla base della considerazione secondo cui l’architettura normativa federale, in definitiva, non esclude che il governo federale possa adottare regolamenti per la limitazione dell’accesso e della diffusione di alcune informazioni sulle attività degli organi esecutivi federali e delle loro organizzazioni subordinate.

Tanto più che siffatta regolamentazione, in quanto riferita ad informazioni destinate ai soli rapporti interni all’Amministrazione, costituisce anche adempimento all’obbligo costituzionale del governo federale di garantire l’esercizio effettivo dei poteri degli organi esecutivi federali, e di tutelare la sicurezza delle informazioni degli Enti di governo<sup>44</sup>.

## 6. Forme di pubblicità e metodologie generali di diffusione dell’Informazione-

L’elenco, peraltro non esaustivo, delle forme in cui le pubbliche autorità possono divulgare le proprie informazioni spazia dalla pubblicazione tramite *mass media* o stampa, alla pubblicazione su Internet, all’affissione di informative nei locali occupati da tali

679), *Vostrikov et alii c/ Ministero della Difesa e Presidente della Federazione Russa*, sulla classificazione come segreto di stato delle informazioni relative alle perdite di personale militare durante operazioni speciali in tempo di pace.

<sup>44</sup>Corte Suprema della Federazione Russa, 26 ottobre 2010, n. KAS10-536, *Pavlov c/ Governo della Federazione russa*.

organismi e in altri luoghi designati a tali scopi, all'osservazione diretta dei cittadini alle sessioni degli organi di governo ed assembleari, per iscritto od anche in forma orale durante le visite del richiedente ovvero tramite apposito *contact center* telefonico dedicato.

La pubblicazione delle informazioni nei media o tramite internet, come uno dei modi per garantire l'accesso alle stesse, deve però essere effettuata secondo le prescrizioni derivanti dalla legislazione federale sui media: in virtù dell'articolo 2 della Legge Federale 27 dicembre 1991 n. 2124-1 "*Sui mass media*" che, nella definizione di comunicazione tramite mass media, ricomprende anche le pubblicazioni in rete internet tramite sito web proprietario.

Dubbi sono sorti, a riguardo, in ordine al valore legale della pubblicazione di atti e provvedimenti su internet, specialmente ad opera degli enti locali, ed in particolare se da essa, nel silenzio della legge, potesse discendere presunzione di conoscenza legale degli stessi.

Sulla corretta interpretazione del concetto di "pubblicazione ufficiale" di un atto giuridico o regolamentare, peraltro anche prima dell'entrata in vigore della L.F. 8-FZ/2009, già il Plenum della Corte Suprema della Federazione Russa, nella risoluzione del 29 novembre 2007 n. 48, aveva chiarito che si considera come "ufficiale" la pubblicazione del testo completo dell'atto o provvedimento in questione, nella lingua ufficiale della Federazione Russa (ovvero, in russo), nel o nei *mass media* istituzionalmente destinati alla pubblicazione periodica (quindi, non occasionale) degli atti normativi adottati dall'Ente.

Ciò posto, potrebbe darsi ipotesi<sup>45</sup> in cui l'Ente sia sprovvisto di mezzi di comunicazione di massa attraverso i quali divulgare, con carattere di periodicità, le informazioni sulla propria attività istituzionale e pubblicare i propri atti normativi e/o regolamentari, con potenziale pregiudizio dei diritti ed interessi legittimi dell'Utenza, ed a dispetto delle garanzie e delle finalità sottese alla normativa federale in esame.

In tal caso, occorrerà valutare *ex post*, volta per volta, se le forme alternative di pubblicazione adottate nell'occasione dall'Ente fossero, in astratto, idonee a soddisfare i requisiti minimi di accessibilità da parte del pubblico, tanto da garantirgli così di "familiarizzare" efficacemente ed effettivamente con le fonti dei propri diritti ed obblighi<sup>46</sup>.

E' interessante rimarcare, ancora, come l'art. 6, punto 5, L.F. in esame preveda espressamente il diritto dei cittadini (individui), dei rappresentanti di organizzazioni (persone giuridiche), di associazioni pubbliche, di altri enti statali ed amministrazioni locali di presenziare fisicamente alle riunioni degli organi collegiali di governo e dei consessi politico-amministrativi nell'esercizio delle loro funzioni.

<sup>45</sup>Invero rara, o di mera scuola, verosimilmente riferita alle aree più remote o rurali dell'estesissimo territorio russo. Ma si pensi, più concretamente, anche ad un malfunzionamento occasionale della rete Internet.

<sup>46</sup>Corte Suprema della Federazione Russa, 19 dicembre 2018, n. 33-APG18-27, *Snetkov c/ Consiglio dei deputati dell'insediamento rurale del comune di Telmanovskiy*. Nella specifica ipotesi degli enti municipali, l'articolo 47, parte 3, della legge federale 6 ottobre 2003, n. 131-FZ sulla "*Organizzazione generale delle autonomie locali nella Federazione Russa*", stabilisce che la procedura di pubblicazione (promulgazione) degli atti giuridici comunali è stabilita dal regolamento municipale, e deve garantire ai cittadini un apprezzabile livello di accessibilità.

Tale previsione trova compiuta ed approfondita disciplina nel successivo art. 15 L.F. cit., dedicato alla partecipazione alle riunioni degli organi collegiali statali e degli organi collegiali dell'autogoverno locale, i quali hanno obbligo di assicurare la possibilità della presenza dei soggetti sopra indicati durante le riunioni dei loro organi collegiali, in conformità alle normative degli enti statali o altri atti normativi, o alle normative dei governi locali o ad altri atti giuridici municipali<sup>47</sup>.

In tale contesto, la Corte Suprema della Federazione Russa ha avuto modo di evidenziare che lo specifico obbligo di ammettere la presenza di osservatori “civici” a tali riunioni, nelle forme e nei modi predeterminati dai sopra detti atti normativi e regolamentari, non è soggetto ad alcun margine di discrezionalità<sup>48</sup>.

Ancor più nello specifico, la Corte ha però escluso che il diritto di “osservazione” in presenza fisica possa estendersi anche alle attività degli uffici ed organi ausiliari, specialmente se di natura tecnica, come commissioni interne, singoli gruppi di lavoro, etc.: in tal caso, sono legittime e non si pongono in contrasto con la Legge Federale le norme regolamentari che impediscono, o limitano l'accesso dei cittadini<sup>49</sup>.

## 7. I requisiti obbligatori di affidabilità ed attendibilità dell'informazione; il caso di Kursk-

Ai sensi dell'art. 8 L.F. cit., ancora, il Richiedente accesso ha diritto di ottenere informazioni attendibili, di opporsi all'invio di informazioni non richieste, di non dover dimostrare la necessità di ottenere le informazioni di proprio interesse<sup>50</sup>, di accedere a rimedi in caso di rifiuto o inerzia degli Organi amministrativi o dei loro funzionari, di richiedere eventuale risarcimento dei danni patiti per le violazioni del suo diritto di accesso.

<sup>47</sup>Ciò, peraltro, in ulteriore lettura combinata con le prescrizioni della Legge federale del 25 dicembre 2008 n. 273-FZ *"Sulla lotta alla corruzione"*, secondo cui la pubblicità e l'apertura dell'attività degli enti locali sono considerate principi fondamentali di lotta alla corruzione.

<sup>48</sup>Corte Suprema della Federazione Russa, 5 giugno 2019, 4-APA19-9, *Consiglio dei deputati del distretto cittadino di Stupino c/ Fokin*. In quella fattispecie, si era verificato che un locale consiglio dei deputati cittadini avesse subordinato, con proprio atto regolamentare (oggetto di contesa), la presenza di osservatori esterni alle proprie sedute ad un previo “invito” del presidente del consiglio dei deputati. La Corte è giunta alla conclusione che, di tal guisa, la presenza dei cittadini alle riunioni aperte del Consiglio dei deputati era stata di fatto subordinata alla volontà del presidente del Consiglio dei deputati, così creando una inammissibile fattispecie di discrezionalità illimitata di un pubblico funzionario nell'applicazione della Legge Federale, col concreto rischio di irragionevole lesioni del diritto di un cittadino di partecipare, su propria libera iniziativa, a una riunione di un organo collegiale. Di talchè, la Corte ha confermato la decisione del Giudice d'appello, che aveva già dichiarato la nullità del regolamento consiliare *in parte qua*.

<sup>49</sup>cfr. Corte Suprema Federazione Russa, 26 luglio 2017, N. 5-APP7-56, *Galkin c/ Consiglio dei deputati del distretto municipale di Golovinsky*.

<sup>50</sup>Le Corti russe sono intervenute più volte sul divieto di subordinare l'accoglimento dell'istanza dell'interessato alla dimostrazione di un interesse concreto ed attuale ad ottenere le informazioni richieste. Già nei primi mesi di vigenza della Legge in esame è intervenuta la Corte Suprema, per dichiarare l'invalidità dell'art. 8 dell'ordinanza del ministero della Giustizia della Federazione Russa del 20 dicembre 2005, n.244, (approvazione della Procedura per la presentazione delle informazioni contenute nel registro federale degli atti giuridici regolatori delle entità costituenti della Federazione Russa), nella parte in cui prevedeva il rilascio di informazioni contenute nel registro federale sulla base di una richiesta scritta “motivata”. Cfr. Corte Suprema della Federazione Russa, 30 giugno 2010, n. GKPI10-459, *Nazarova D.N. c/ Ministero della Giustizia della Federazione Russa*.

L'art. 9 prevede la costituzione all'interno di ogni Amministrazione, sia essa centrale, periferica o di autogoverno, di unità operative specificamente dedicate a provvedere sulle richieste di accesso, e introduce la figura del responsabile del procedimento esclusivamente a ciò dedicato.

Di contenuto pressoché speculare all'art. 8, che descrive i diritti del Richiedente le informazioni, è infine l'art. 11, che definisce i requisiti fondamentali delle garanzie d'accesso che gravano sulle Amministrazioni statali e locali.

Affinché possa dirsi effettivamente garantito il diritto ad ottenere dati sulle attività degli organi di governo e degli organi di autogoverno locale, occorre che vengano rispettati tutti i seguenti obblighi e requisiti minimi:

- affidabilità delle informazioni sulle attività degli organi di governo, statale e di autogoverno;
- osservanza di tempistiche certe, e rispetto delle procedure per il rilascio di dette informazioni;
- rimozione dei dati relativi alle informazioni ad accesso limitato dalle informazioni fornite sulle attività degli organi di governo e degli enti di autogoverno locale;
- predisposizioni delle necessarie condizioni organizzative, tecniche e di altro tipo per l'effettivo esercizio del diritto di accesso e per ogni necessaria assistenza agli utenti che richiedano informazioni;
- iscrizione nel bilancio degli Organi destinatari degli obblighi di legge delle spese relative all'organizzazione di quanto sopra detto.

E' opportuno soffermarsi brevemente sulla questione della affidabilità dell'informazione, e cioè della sua qualità, soprattutto laddove entrino in gioco scenari di diffusione pubblica e massiva della stessa.

Mentre non si revoca in dubbio che le informazioni contenute sui siti degli organi di livello federale siano assistite da adeguato grado di affidabilità, qualche dubbio può sorgere invece con riferimento a quelle rese disponibili tramite la miriade di siti delle autorità di governo sub-federali o locali.

La verifica dell'attendibilità di un'informazione presuppone, ovviamente, anche la verifica dell'attendibilità della sua fonte, il che, a propria volta, implica che l'autorità di governo sia in grado di disporre di personale a ciò adeguatamente formato, ed a tali attività espressamente dedicato.

Il che, spesso, non risulta possibile o per problematiche di sottodimensionamento o scopertura dell'organico, ovvero per ristrettezze imposte dai vincoli di bilancio dell'Ente, in cui, come prima rilevato, devono essere iscritte le relative spese di organizzazione.

Può quindi verificarsi che, soprattutto nel caso di autorità di governo ultra periferiche o di minore rilievo, le (poche) risorse disponibili siano assorbite esclusivamente dalle attività di raccolta e processamento delle informazioni, a detrimento quindi delle pur necessarie operazioni di verifica della loro origine ed attendibilità.

Situazione che si aggrava esponenzialmente nelle ipotesi in cui, per qualsiasi motivo, nell'ambito della propria attività istituzionale l'Ente si trovi ad ospitare / pubblicare sul proprio sito internet "informazioni" non native, ma provenienti da terze parti<sup>51</sup>.

Altro problema che si pone, infine, è quello dell'affidabilità della cosiddetta "informazione negativa", ovvero della certezza e, di conseguenza, del valore legale che l'utente-cittadino possa trarre in ordine all'inesistenza di alcuna delle informazioni richieste laddove, a seguito di apposita ricerca, il sito governativo abbia restituito esito negativo.

Sul punto, la legge tace<sup>52</sup>.

Altro caso che potrebbe verificarsi, ancora, è quello del superamento involontario del talvolta impercettibile confine tra "informazione" (intesa come asserzione di un dato oggettivamente verificabile) ed "opinione" (intesa come successiva elaborazione di una o più informazioni).

Riteniamo utile, a riguardo, riportare il caso relativo ad un'epidemia di salmonellosi occorsa nella città di Kursk, la cui responsabilità, a seguito di indagini condotte dall'Ufficio del Servizio federale per la supervisione della tutela dei diritti dei consumatori e del benessere umano (Rospotrebnadzor), era stata attribuita ad una locale catena di pasticcerie e catering, presso i cui laboratori erano state rilevate e contestate consistenti violazioni igienico-sanitarie.

In osservanza del dettato della legge federale, il Rospotrebnadzor aveva così pubblicato, sul proprio sito internet istituzionale, tutte le informazioni del caso a tutela della salute pubblica, ivi compresi due diversi comunicati stampa: in uno di essi, in cui si dava menzione delle misure sanzionatorie adottate a carico dell'azienda, l'Ufficio aveva affermato anche che l'infezione era da ricollegarsi al consumo di alcune torte vendute al dettaglio presso i negozi della catena.

L'Impresa sanzionata, pur non contestando le rilevate infrazioni igienico-sanitarie e le conseguenti ammende, ha tuttavia convenuto in giudizio l'Ente, lamentando la natura diffamatoria del comunicato stampa per non essere mai stato oggettivamente provato il nesso di causalità tra le riscontrate violazioni igienico-sanitarie e l'insorgere dell'infezione.

L'Attore ha quindi richiesto condannarsi l'Ente, tra l'altro, a rimuovere dal sito internet l'affermazione contestata, ed a pubblicarsi sul medesimo un *disclaimer* di rettifica per sei mesi.

<sup>51</sup>AMELIN, R., CHANNOV, S., POLYAKOVA, T., & YELIJEVA, Y., "Information Systems as a source of official information (on the example of the Russian Federation)", in ALEXANDROV, D.A., *et alii* (a cura di), *Digital Transformation and Global Society: Third International Conference, DTGS 2018, St. Petersburg, Russia, May 30 – June 2, 2018, Revised Selected Papers*, Parte 1, 2018, pag. 6 e ss. Gli Autori citano l'esempio di un Ente locale che, nell'ambito di un programma di contrasto alla disoccupazione, si trovi a pubblicare sul proprio sito degli annunci relativi ad offerte di lavoro provenienti da soggetti terzi esterni all'Amministrazione.

<sup>52</sup>AMELIN, R., CHANNOV, S., POLYAKOVA, T., & YELIJEVA, Y., *op. cit.*, pag. 6 e ss. Gli Autori suggeriscono a riguardo che, per tali casi, i siti governativi dovrebbero essere dotati di un sistema di risposta automatica con contestuale generazione di un documento informatico, con valore di certificazione, dal quale constino le stringhe di testo relative alla ricerca effettuata, data, ora della ricerca, etc.

Il Giudice adito ha preliminarmente osservato che, in virtù dell'articolo 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dell'articolo 29 della Cost. Fed. 1993, che garantisce a tutti il diritto alla libertà di pensiero e di espressione e la libertà di informazione, nei casi che coinvolgono la protezione della reputazione e della dignità d'impresa devono essere tenute ben distinte le ipotesi di dichiarazioni di fatti (che possono essere verificate) dai giudizi di valore e dalle opinioni (che non possono essere oggettivamente verificati).

La tutela giurisdizionale dell'onore, della dignità e della reputazione commerciale può essere accordata solo nel primo caso, e solo se è accertata la ricorrenza di tre condizioni nell'informazione contestata: essa deve essere screditante, diffusa e non veritiera.

A riguardo, l'onere della prova è netto: il richiedente tutela giurisdizionale è tenuto a dimostrare il fatto della diffusione delle informazioni da parte dell'asserito responsabile e la natura screditante di tali informazioni, mentre il convenuto è ammesso alla controprova che le informazioni da lui divulgate sono vere.

Ciò posto, riconosciuto che il Rospotrebnadzor aveva correttamente operato nel diffondere via internet le informazioni sui risultati delle misure di precauzione adottate in relazione all'infezione di salmonellosi, nonché sui risultati del controllo sui laboratori di pasticceria della catena, rimaneva da sciogliere il nodo della natura e (conseguente) legittimità dell'affermazione secondo cui la causa dell'infezione sofferta dai cittadini era da attribuirsi alla consumazione delle torte acquistate nei negozi della catena medesima.

A seguito di ampia ed approfondita istruttoria giudiziale (le cui fasi sono analiticamente riportate in sentenza), comprensiva di indagine epidemiologica condotta da Istituto terzo, dai reperti di laboratorio non era però emersa alcuna evidenza della presenza dell'agente patogeno della salmonellosi.

D'altro canto, ha argomentato la Corte, la violazione degli standard sanitari non sarebbe stata di per sé sufficiente per dimostrare il legame causale con l'insorgenza dei casi di infezione: quindi, l'affermazione assertiva del Rospotrebnadzor non poteva considerarsi oggettivamente giustificata.

In buona sostanza, l'errata ed illegittima azione dell'Ufficio si era concretizzata nell'aver impropriamente attribuito dignità di informazione fattuale ed oggettiva a quella che, in conclusione, si era rivelata essere una mera (sebbene confortata da alta probabilità) deduzione logica.

Di converso, però, con lucida analisi la Corte ha ritenuto non diffamatorio, confermandone la liceità e legittimità, il secondo dei due comunicati stampa dell'Ente, adottato e pubblicato sempre ex art. 13 L.F. 8/2009-FZ, in cui questa volta l'Ufficio aveva semplicemente opinato che l'insorgenza dei casi di infezione potesse avere una qualche relazione col consumo delle torte confezionate nell'insalubre laboratorio. In quanto *ex professo* mera opinione, infatti, essa era inidonea a configurare informazione in senso proprio e, di conseguenza, non poteva ad essa attribuirsi alcuna valenza diffamatoria<sup>53</sup>.

<sup>53</sup>XIX Corte d'Appello d'Arbitrato, 11 febbraio 2020, n. A35-11343 / 2018, *Kasatkin A.Y. et alii c/ Servizio federale per la supervisione della tutela dei diritti dei consumatori e del benessere umano nella regione di Kursk*.

## 8. Quadro generale dell'accesso via Internet e tutele speciali per persone con disabilità-

L'art. 10, poi, si focalizza sulla diffusione via Internet delle informazioni, ampliando e definendo nello specifico quanto era stato già previsto, in linea generale, dagli artt. 6 e 7 della Legge: gli enti statali e gli enti locali di autogoverno utilizzano la rete Internet per pubblicare informazioni sulle loro attività, tramite siti Web ufficiali con relativi indirizzi e-mail di contatto.

Ai sensi delle premesse generali di cui all'art. 1, punto 5, L.F. cit., il sito ufficiale di un'agenzia statale o di un'amministrazione locale, il cui indirizzo di posta elettronica include il nome di dominio ed i cui diritti appartengono esclusivamente all'organismo statale o all'ente pubblico locale<sup>54</sup>, è deputato a contenere informazioni sulle attività istituzionali.

Al fine di assicurare, poi, il diritto di una illimitata cerchia di persone (*pravo njeogranichjennogo kruga lits*) all'accesso all'informazione via internet, ed anche allo scopo di prevenire ingiuste discriminazioni in danno di chi non disponga ancora di una propria connessione internet (anche nel caso di realtà rurali, o di piccoli insediamenti urbani), il comma II dell'articolo in esame prevede anche la creazione di appositi internet points, o totem informatici, da installarsi in aree facilmente accessibili o, comunque, nelle aree di ingresso degli edifici pubblici, governativi e non (ivi comprese le biblioteche).

E' peraltro previsto che, nel caso in cui l'Organo o Ente non sia in condizione di poter pubblicare le proprie informazioni sul sito web<sup>55</sup>, scatti una sorta di *hosting* sostitutivo a salvaguardia dei diritti degli utenti, in base al quale le suddette informazioni, di cui è stata impossibile la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente titolare, potranno trovare ingresso sul sito di altri organi o soggetti che costituiscono la Federazione Russa, individuati secondo il complesso sistema di criteri di rinvio specificamente enunciati nella norma stessa<sup>56</sup>.

Tralasciando per brevità le previsioni dell'art. 12 (che ritorna sulla questione del regime di promulgazione/pubblicazione di atti e provvedimenti degli organi di governo e di autogoverno), ciò che qui conta rilevare con particolare attenzione è, innanzitutto, l'ipertrofica formulazione dell'art. 13, in cui si ritrova la dettagliata definizione del contenuto minimo delle informazioni da rendere pubbliche via internet.

<sup>54</sup>Non sono quindi da ritenersi consentiti, per le attività del settore pubblico, o comunque non hanno alcun valore legale siti privati di alcun genere, anche se personalmente gestiti dai funzionari dell'Ente interessato.

<sup>55</sup>La norma non limita né specifica i casi nei quali l'Ente possa dirsi non in grado di procedere alla pubblicazione. Poiché la disposizione, come si vedrà con riferimento al successivo comma III, è orientata ad assicurare il diritto di accesso ad "una illimitata cerchia di persone", la portata della disposizione in parola dovrebbe intendersi riferita alla più ampia casistica possibile: dal semplice guasto informatico, alla mancanza strutturale di risorse, etc.

<sup>56</sup>Un emendamento apportato dalla Legge Federale 28 novembre 2015, n. 357-FZ ha poi ulteriormente approfondito le casistiche di *hosting* sostitutivo, con specifico riferimento alle Municipalità ed alle loro circoscrizioni amministrative interne. Si consideri, a riguardo, che le due Città Federali di Mosca e San Pietroburgo (soggetti costituenti la Federazione Russa, dotati di governo ed assemblee legislative) sono, di fatto, delle unioni di "comuni"/distretti (*rajoni*).

Anche in questo caso, secondo la consueta tecnica di redazione normativa del Legislatore federale, ci troviamo dinanzi ad una norma garantista “speculare”, di individuazione e descrizione degli obblighi incombenti sull’Amministrazione, che trova proprio omologo nella già vista art. 10 (che definisce, di converso, i corrispondenti diritti e garanzie dell’Utente).

Il vastissimo *range* delle informazioni che gli organi di governo e gli enti locali di autogoverno, con riferimento alle proprie attività, sono tenuti a pubblicare su Internet contempla:

- 1) informazioni generali sull’organo di governo o di autogoverno, tra cui:
  - a) il nome e la struttura dell’ente statale, governo locale, indirizzo postale, indirizzo e-mail (se disponibile), numeri di telefono dei servizi di informazione dell’ente statale, governo locale;
  - b) informazioni sui poteri di un ente statale, governo locale, i compiti e le funzioni delle unità strutturali di tali organi, nonché un elenco di leggi e altri atti normativi che definiscono tali poteri, compiti e funzioni;
  - c) un elenco di organi territoriali e uffici di rappresentanza di un ente statale all’estero (se disponibile), informazioni sui loro compiti e funzioni, nonché indirizzi postali, indirizzi di posta elettronica (se disponibili), numeri di telefono dei servizi di riferimento di tali organi e uffici di rappresentanza;
  - d) un elenco delle organizzazioni subordinate (se presenti), informazioni sui loro compiti e funzioni, nonché indirizzi postali, indirizzi e-mail (se presenti), numeri di telefono dei servizi di informazione delle organizzazioni subordinate;
  - e) informazioni sugli organi apicali dell’ente statale, loro divisioni strutturali, organi territoriali e uffici di rappresentanza all’estero (se presenti), sugli organi apicali del governo locale e sulle loro divisioni strutturali, sugli organi apicali delle organizzazioni subordinate;
  - f) elenchi di sistemi di informazione, banche dati, registri, registri gestiti da enti statali, governi locali, organizzazioni subordinate;
  - g) informazioni sui *media* organizzati da un ente statale, o da un governo locale (se presenti);
  
- 2) informazioni sulle attività di regolamentazione dell’ente statale, e del governo locale, tra cui:
  - a) atti giuridici regolatori emessi da un ente statale, atti giuridici municipali emessi da un governo locale, comprese informazioni su modifiche degli stessi, invalidazione degli stessi in autotutela, invalidazione degli stessi in forza di provvedimento giurisdizionale, nonché informazioni sulla registrazione statale di atti giuridici regolatori, e di atti giuridici municipali nei casi stabiliti dalla legislazione della Federazione Russa;
  - b) testi di progetti di atti legislativi e di altri atti normativi sottoposti alla Duma di stato dell’Assemblea federale della Federazione Russa, dagli organi legislativi (rappresentativi) del potere statale delle entità che costituiscono la Federazione Russa, testi di progetti di atti giuridici municipali sottoposti a organi rappresentativi di formazioni municipali;
  - c) informazioni su contratti di fornitura di beni, lavori, servizi per soddisfare le esigenze statali e municipali in conformità con la legislazione della Federazione Russa sul sistema di contrattazione per gli appalti di beni, lavori, servizi per soddisfare le esigenze statali e municipali;

- d) regolamenti amministrativi, standard dei servizi statali (cd. GOST<sup>57</sup>) e comunali;
- e) le forme stabilite per mozioni, istanze e altri documenti ricevuti dall'ente statale, dai suoi organi territoriali, dal governo locale per essere esaminati in conformità con le leggi e altri atti normativi, atti giuridici comunali; la procedura di ricorso contro atti normativi e altre decisioni adottate da un ente statale, i suoi organi territoriali, atti giuridici comunali;

3) informazioni sulla partecipazione dell'ente statale, o del governo locale, a programmi mirati e di altro tipo, o di cooperazione internazionale, compresi i testi ufficiali dei pertinenti trattati internazionali della Federazione Russa, nonché sulle attività intraprese dall'ente statale, o dal governo locale, comprese informazioni sulle visite ufficiali e sui viaggi di lavoro di dirigenti e delegazioni ufficiali di un ente statale, governo locale;

4) informazioni sullo stato di protezione della popolazione e dei territori dalle emergenze, e sulle misure adottate per garantirne la sicurezza, sulle emergenze previste ed in corso, sui metodi e sui modi per proteggere la popolazione da esse, nonché altre informazioni che devono essere portate dall'organismo statale, dal governo locale a conoscenza di cittadini ed organizzazioni in conformità con le leggi federali, e con le leggi delle entità che costituiscono la Federazione Russa;

5) informazioni sui risultati delle ispezioni condotte dall'ente statale, dai suoi organi territoriali, dagli organi di autogoverno locale, dalle organizzazioni subordinate nell'esercizio dei loro poteri, nonché sui risultati delle ispezioni condotte dall'organismo statale, dai suoi organi territoriali, dagli organi di autogoverno locale, dalle organizzazioni subordinate<sup>58</sup>;

6) i testi degli interventi e delle dichiarazioni ufficiali dei capi e dei vice capi dell'ente statale, dei suoi organi territoriali e del governo locale;

7) informazioni statistiche sulle attività dell'ente statale, o del governo locale, tra cui:

- a) dati statistici e indicatori che caratterizzano lo stato e le dinamiche dello sviluppo delle sfere economiche, sociali e di altro tipo della vita, la cui regolamentazione è attribuita all'autorità di un ente statale, governo locale;
- b) informazioni sull'utilizzo, da parte dell'ente statale, dei suoi organi territoriali, dell'ente di autogoverno locale, dei fondi di bilancio assegnati alle organizzazioni subordinate;

<sup>57</sup>Il termine *GOST* (da *gosudarstvennyy standart*, standard statale o governativo) individua, nell'ordinamento russo ed in quelli della Comunità degli Stati Indipendenti, qualsiasi atto regolamentare volto a definire degli standard tecnici e qualitativi minimi per un prodotto o servizio, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato (ad es., a tutela della salute dei consumatori).

<sup>58</sup>Il regime delle informazioni di cui ai punti 4 (rischi per la popolazione) e 5 (risultati di indagini ed ispezioni delle Autorità amministrative) ha sin da subito posto delicatissime questioni di equo contemperamento tra diritti del cittadino all'informazione da un lato, e diritto alla reputazione aziendale ed alla privacy dall'altro, impegnando le corti russe in casistiche di estrema sensibilità. Vedi l'emblematico caso, già citato, di XIX Corte d'Appello d'Arbitrato, 11 febbraio 2020, n. A35-11343 / 2018, *Kasatkin A.Y. et alii c/ Servizio federale per la supervisione della tutela dei diritti dei consumatori e del benessere umano nella regione di Kursk*.

c) informazioni su privilegi, dilazioni, rateizzazioni, discarico dei debiti concessi alle organizzazioni e ai singoli imprenditori sui pagamenti dovuti al sistema di bilancio della Federazione Russa;

8) informazioni sul personale dell'ente statale, o del governo locale, tra cui:

- a) la procedura per l'accesso dei cittadini all'impiego pubblico, statale o locale;
- b) informazioni sui posti vacanti del servizio pubblico disponibili nell'ente statale, nei suoi organi territoriali, e sui posti vacanti del servizio municipale disponibili nell'ente governativo locale;
- c) requisiti di qualifica per i candidati alla copertura di posti vacanti nel servizio pubblico, ed ai posti vacanti nel servizio municipale;
- d) condizioni e risultati delle candidature per il posto vacante nel servizio pubblico, o per i posti vacanti nel servizio municipale;
- e) numeri di telefono ai quali è possibile chiedere ed ottenere informazioni su questioni relative alla copertura di posti vacanti in un ente statale, nei suoi organi territoriali, nel governo locale;
- f) un elenco di istituti di istruzione subordinati all'ente statale, o all'ente di autogoverno locale (se presente), con indicazione dei relativi recapiti ed uffici relazioni col pubblico.

9) informazioni sui procedimenti avviati da un ente statale, o di governo locale, a seguito di istanze di cittadini (individui), organizzazioni (entità giuridiche), associazioni pubbliche, altri enti statali, governi locali, tra cui:

- a) Il tipo di procedimento ed il termine per l'esame e la definizione delle istanze dei cittadini (persone fisiche), compresi i rappresentanti di organizzazioni (persone giuridiche), associazioni pubbliche, enti statali, autorità locali, con indicazione delle norme che regolano tale attività;
- b) il cognome, il nome e il patronimico del capo dell'unità o di altro funzionario, dalla cui autorità dipende l'organizzazione di cui alla lettera "a", la responsabilità dell'esame delle istanze, nonché un numero di telefono tramite il quale è possibile ottenere informazioni di riferimento;
- c) revisioni delle istanze delle persone di cui alla lettera "a", nonché informazioni sintetiche sui risultati dell'esame di tali istanze e misure adottate.

Naturalmente, rimane salva la possibilità di pubblicare su Internet anche ulteriori informazioni facoltative, a discrezione dell'Ente, mentre per le informazioni sul personale dell'Ente, di cui al comma 1, par. 8, lett. B ed E, sussiste obbligo di pubblicazione anche sul sito ufficiale del sistema informativo federale.

Chiude il complesso articolato un rinvio alle modalità di pubblicazione degli *open data*, la cui procedura di classificazione è determinata dal governo federale, tenuto conto delle discipline sui segreti di stato, su informazioni, tecnologie dell'informazione e protezione delle informazioni, e sui dati personali<sup>59</sup>.

<sup>59</sup>Il [portale unico bilingue dedicato agli Open Data](#), semplice ed intuitivo, è articolato in quattro sezioni principali (Data, Library, Community, Services), ognuna delle quali presenta varie sottosezioni, e contiene circa 24.000 data sets, suddivisi su sedici aree tematiche di riferimento. I lavori per la creazione del portale, su commissione del Ministero per lo Sviluppo Economico, sono iniziati nel 2013 (anno in cui venne introdotto nella legge 8-FZ / 2009 il nuovo testo dell'art. 13 qui in commento), con ampio coinvolgimento di settori della società civile e di esperti nel campo degli *Open*

Il successivo art. 14, ancora, delinea il sistema di competenze ed autorizzazioni alla definitiva pubblicazione degli elenchi di informazioni dell'Ente: in genere, l'autorizzazione è demandata all'Autorità gerarchicamente superiore a quella procedente, come specificata caso per caso dall'articolo in esame, con l'unica ovvia eccezione degli elenchi di informazioni relative al Presidente federale da un lato, e dell'altra emblematica eccezione degli organi ed enti di autogoverno territoriale dall'altro, le cui informazioni vengono pubblicate in accordo ai rispettivi statuti o normative interne.

Specifiche procedure e caratteristiche tecniche, infine, devono altresì essere previste per garantire alle persone con disabilità adeguate condizioni di accessibilità ai siti internet ufficiali degli organi di governo federale, delle autorità statali dei soggetti della Federazione russa e dei governi locali.

Sul punto, la giurisprudenza ha ricostruito il quadro di particolari garanzie attraverso le quali deve essere consentito l'accesso alle persone ipovedenti.

L'art. 7 Cost. Fed. 1993 ha disegnato la Federazione Russa come *“uno Stato sociale la cui politica è diretta a creare le condizioni che garantiscano una vita dignitosa ed il libero sviluppo dell'Uomo”*<sup>60</sup>, cui compete in primo luogo, quindi, di fornire assistenza alle persone con disabilità.

Ciò posto, l'articolo 9, parte 1, della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, del 13 dicembre 2006 (ratificata dalla Federazione Russa con Legge federale del 3 maggio 2012, n. 46-FZ), prevede che, per consentire alle persone con disabilità di condurre uno stile di vita indipendente e di partecipare pienamente a tutti aspetti della vita, gli Stati firmatari adottino misure adeguate per fornire alle persone disabili l'accesso, su base di uguaglianza con gli altri, all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, comprese le tecnologie e i sistemi di informazione e comunicazione, nonché ad altre strutture e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che rurali.

Tali misure, che comprendono l'individuazione e la rimozione di barriere architettoniche e ostacoli all'accessibilità, sono destinate a trovare applicazione, in particolare, a edifici, strade, veicoli e altre strutture interne ed esterne, comprese scuole, edifici residenziali, strutture mediche e luoghi di lavoro. Sono altresì destinate a trovare applicazione nel campo dell'informazione, della comunicazione e di altri servizi, compresi quelli elettronici, e dei servizi di emergenza.

Interviene a disciplinare la materia, inoltre, l'art. 14 della Legge federale 24 novembre 1995, n. 181-FZ *“Sulla protezione sociale delle persone con disabilità nella Federazione Russa”* che, a propria volta, impone allo stato di garantire specificamente alla persona disabile l'adozione di misure volte a garantire l'esercizio del diritto di accesso alle informazioni.

---

*Data.* Questi attori, unitamente alle controparti statali, hanno costituito il Consiglio per gli *Open Data*, gruppo di lavoro sorto in seno alla Commissione governativa per il coordinamento delle attività di *Open Government*. La nuova versione del portale unico *Open Data* è stata messa in rete nella primavera del 2015. Oltre al portale unico federale, poi, sono disponibili gli ulteriori portali di *Open Data* sia dei vari autogoverni locali, sia di singole agenzie federali.

<sup>60</sup> Vivace dibattito ebbe a suscitare, soprattutto nelle opinioni dell'ala liberale della Conferenza Costituente, rappresentata da S.S. Alekseev e A.A. Sobčak (noto per essere stato il primo sindaco della “nuova” San Pietroburgo), l'inclusione del concetto di stato sociale in Costituzione, giacché sembrava richiamare idealmente i previgenti modelli dell'ideologia socialista. V. MAGGS, P. B. - SCHWARTZ, O., & BURNHAM, W., *Law and Legal System of the Russian Federation - Sixth Edition*, 2015, pag. 242.

A riguardo, è stato adottato lo standard nazionale della Federazione Russa GOST<sup>61</sup> R 52872-2012, dedicato alle "Risorse Internet", che definisce i requisiti minimi necessari di cui ogni sito Internet deve essere dotato per garantire alle persone ipovedenti l'effettiva possibilità di accesso a tutti i documenti ivi contenuti.

Ciò posto, da un'interpretazione sistematica della normativa sopra richiamata consegue che è fatto specifico obbligo agli enti governativi, alle autorità municipali e alle loro istituzioni, o uffici, di predisporre e rendere disponibile una versione dedicata del sito ufficiale per le persone ipovedenti<sup>62</sup>.

### **9. Lo specifico procedimento per l'accesso alle informazioni nella L. 8-FZ/2009 e la tassatività dei motivi di diniego-**

Gli artt. da 18 a 22 L.F. definiscono le fasi dello specifico procedimento previsto per l'esercizio dei diritti *de quibus*, secondo una scelta tipica del Legislatore federale, che preferisce sovente incorporare nelle singole leggi di settore la disciplina dei relativi procedimenti, anziché rinviare alla Legge Federale 2 maggio 2006, n. 59-FZ, su "Esame delle istanze dei cittadini della Federazione Russa" che, in quanto legge generale sul procedimento amministrativo ad istanza di parte, conserva valore sussidiario e trova applicazione solo per gli aspetti procedurali non espressamente disciplinati dalle leggi di settore.

Ai sensi dell'art. 18 L.F. cit., la richiesta di accesso può essere inoltrata tanto dal diretto interessato quanto da un suo rappresentante (anche tramite Internet, ai sensi del comma 9 art. cit.) e, a tutela delle Minoranze etniche e linguistiche, nel caso in cui la richiesta sia rivolta ad Enti di autonomie territoriali non russofone, essa può essere redatta anche in una delle lingue ufficialmente in uso presso quella determinata autonomia territoriale o, se previsto dalle leggi e regolamenti locali, in una delle "altre lingue dei popoli della Federazione Russa".

La richiesta di accesso, se fatta per iscritto è soggetta a registrazione entro tre giorni dalla data di ricezione, mentre se orale è soggetta a registrazione il giorno stesso in cui viene ricevuta, con obbligo di indicazione di data ed ora di ricezione.

Sulla richiesta, poi, salvo che la legge federale disponga altrimenti l'Amministrazione dovrà provvedere entro il termine di trenta giorni dalla data della sua registrazione.

<sup>61</sup>V. *supra*, nota 53.

<sup>62</sup>Per una accurata ricostruzione del complesso quadro normativo espressamente dedicato alle garanzie di accesso alle informazioni via Internet per le persone con disabilità, Cfr. Corte arbitrale della Città di Mosca, 5 aprile 2019, n. A40-298484 / 2018, Procura della Repubblica del distretto amministrativo centrale di Mosca Presnensky c/ RESO-Garantia SpAO

Tale termine può essere tuttavia prorogato di ulteriori quindici giorni per esigenze d'ufficio. In tale ultimo caso, entro sette giorni dalla registrazione della richiesta, il richiedente verrà informato del ritardo nel rilascio delle informazioni, nonché del motivo di tale ritardo e del nuovo termine previsto per l'adempimento della richiesta (come detto, non superiore a complessivi quarantacinque giorni dalla prima registrazione della richiesta di accesso)<sup>63</sup>.

Ancora, nel caso in cui la richiesta di accesso sia stata erroneamente rivolta ad Organo o Ente non competente, su quest'ultimo incomberà comunque obbligo di trasmissione dell'istanza all'Ente o Organo competente a provvedervi, dandone al contempo notizia al richiedente, il tutto entro sette giorni dalla originaria registrazione<sup>64</sup>.

L'eventuale diniego, ai sensi del successivo art. 20, deve essere adeguatamente motivato<sup>65</sup>.

Peraltro, seguendo il sopra richiamato criterio di sussidiarietà, la prassi giudiziaria collega tali disposizioni a quanto prescritto dall'art. 5, par. I, n.3, della legge sull'esame delle istanze dei Cittadini della F.R., secondo cui l'Istante ha diritto a ricevere dall'Amministrazione interpellata risposta in forma *scritta* nel merito delle questioni prospettate nella propria richiesta<sup>66</sup>.

Tuttavia, se l'informazione richiesta è già di pubblico dominio, o altrimenti reperibile (ad es. perché oggetto di precedente pubblicazione sul sito internet istituzionale), ovviamente non sorgerà a carico dell'Ente alcuno specifico obbligo di rilasciarla una seconda volta in forma individuale.

In tal caso, però, questi avrà comunque obbligo di indicare al Richiedente la denominazione, la data di rilascio e il numero identificativo del *media* che ha pubblicato le informazioni richieste, e (o) l'indirizzo del sito istituzionale su cui tali informazioni sono state pubblicate.

---

<sup>63</sup>Tutti i suddetti termini devono essere considerati come perentori ed a pena di decadenza, con conseguente sanzione per "inazione" in seguito alla loro violazione. In tal senso, è stata considerata inazione la consegna della risposta all'Agente postale, per il relativo invio, con tre giorni di ritardo sulla scadenza di legge. Il periodo di trenta giorni per l'esame della domanda (o di quarantacinque, nel caso di richiesta di chiarimenti) include anche il tempo necessario per inviare la risposta al richiedente, come parte integrante del processo di garanzia del diritto di esaminare la domanda. Pertanto, nel caso di invio di una risposta al richiedente per posta, l'autorità o il funzionario competente devono curarsi che essa venga consegnata all'ufficio postale entro 30 giorni dalla data di registrazione dell'istanza. In altri termini, il procedimento si considera concluso con l'invio della risposta, e non con la mera predisposizione della stessa. Se il termine per la conclusione del procedimento dovesse coincidere con la mera redazione della risposta e non con il suo invio, infatti, si verrebbe a creare situazione di incertezza e di conseguente violazione del legittimo affidamento dell'Istante, poiché si finirebbe di fatto col consentire al pubblico funzionario di eludere e rideterminare, a propria discrezione, il termine concesso per raggiungere l'obiettivo fissato dalla legislazione sulla considerazione delle istanze dei cittadini. Cfr. XV Corte d'appello d'arbitrato, 5 giugno 2019, n. A32-35217 / 2018, *Naidenko, O.F., c/ Dipartimento di Medicina Veterinaria del Territorio di Krasnodar*.

<sup>64</sup>Che, a giudicare dal tenore letterale della norma, andrà comunque effettuata dall'Ente interpellato per prima (che non potrà, quindi, rifiutarsi di ricevere l'istanza in nessun caso, nemmeno motivando sulla propria incompetenza a provvedervi).

<sup>65</sup>Naturalmente, il rifiuto motivato è da considerarsi provvedimento espresso, e non può in alcun modo qualificarsi come inazione o inerzia dell'Amministrazione. Cfr. Prima Corte di Cassazione di Giurisdizione Generale – Collegio per i casi amministrativi, 23 marzo 2020, n. 8a-5723/2020, *Filatova M. c/ Città di Tula*, in tema di rifiuto di accesso motivato sulla scorta delle esigenze di tutela di dati personali di altri cittadini e di informazioni relative alla loro vita privata.

<sup>66</sup>Cfr., *ex multis*, Tribunale della Città di San Pietroburgo - Coll. Giud. per i casi amministrativi, dec. 17 settembre 2019, n. 33a-21613/2019.

L'Amministrazione e gli organi di governo possono legittimamente denegare il rilascio di informazioni al richiedente nei casi previsti dall'art. 20, che, in parte, ripete e sistematizza alcune delle cause di esclusione all'accesso all'informazione che già erano state accennate in alcune delle norme precedentemente esaminate.

Segnatamente, le informazioni sulle attività degli enti statali e dei governi locali possono essere denegate se:

1. il contenuto della richiesta è incomprensibile, e non consente di stabilire con certezza quali informazioni sulle attività degli enti statali e delle autorità locali siano state effettivamente richieste. Si noti, tuttavia, che, ai sensi dell'art. 18, par. 8, in tali casi l'Amministrazione ha facoltà (ma non obbligo) di richiedere gli opportuni chiarimenti al richiedente sul contenuto della richiesta.
2. la richiesta non contiene un indirizzo postale, indirizzo e-mail o numero di fax per l'invio di una risposta alla richiesta, o un numero di telefono tramite il quale è possibile contattare il richiedente;
3. le informazioni richieste non si riferiscono alle attività dell'ente statale o del governo locale interpellato: in questo caso, come già osservato, ai sensi dell'art. 18, par. 7, l'Ente ricevente dovrà solo trasmettere la richiesta all'omologo competente entro sette giorni dalla sua ricezione, dandone al contempo notizia all'interessato;
4. La richiesta è riferita ad informazioni ad accesso limitato.

In questo caso, è evidente anche il richiamo all'art. 5, secondo cui l'accesso alle informazioni è limitato o escluso nei casi in cui queste costituiscono (o sono correlate a) segreto di stato o ad altre tipologie di segreti previsti dalla Legge.

Tuttavia, il precedente art. 19, par. 4, predispone delle garanzie di informazione anche a tale riguardo, distinguendo a seconda che la richiesta di accesso riguardi informazione totalmente coperte da limitazioni all'accesso, ovvero che tali informazioni lo siano solo parzialmente.

Nel primo caso, nel motivare il diniego di accesso, l'Ente dovrà in ogni caso informare espressamente il richiedente anche del tipo, nome, numero e data di adozione dell'atto in base ai quali l'accesso a tali informazioni è stato limitato.

Va da sé che, nel caso di informazioni parzialmente ad accesso limitato, l'Ente (oltre a quanto prima detto circa le informazioni sul regime di limitazione) dovrà comunque rilasciare in regime ordinario le informazioni, o la parte di esse, non coperte da limitazione alcuna;

5. le informazioni richieste sono state precedentemente fornite all'utente;
6. la richiesta implica una valutazione giuridica degli atti adottati dall'ente statale, dal governo locale, dai suoi organi territoriali, dal governo locale o dalle organizzazioni subordinate o da altre attività analitiche non direttamente correlate alla protezione dei diritti dell'utente che ha inviato la richiesta. In altri termini, non sono ammissibili (o, comunque, non rientrano nel campo di applicazione della legge) richieste volte più a sollecitare un parere tecnico che non ad accedere ad un'informazione.

## 10. Il regime delle responsabilità di Enti pubblici e Funzionari e i rimedi amministrativi e giurisdizionali-

Come già osservato nei paragrafi precedenti, l'art. 24 Cost. Fed. 1993 pone a carico sia degli organi del potere statale e di autogoverno locale, che dei loro funzionari personalmente, l'obbligo di garantire a ciascuno la possibilità di prendere conoscenza dei documenti e dei materiali che siano direttamente attinenti ai suoi diritti e libertà.

In attuazione di tale precetto costituzionale, il titolo IV della Legge federale in esame prevede e prescrive il regime di responsabilità, a carico tanto dei primi quanto dei secondi, per le violazioni del diritto di accesso alle informazioni sull'attività degli organi statali e di autogoverno.

L'art. 23 L.F., I co., dispone che avverso le decisioni, i provvedimenti che violano il diritto di accesso alle informazioni contemplate negli articoli precedenti, così come avverso l'inerzia degli enti statali e degli enti locali di autogoverno, così come dei loro funzionari, può essere interposto reclamo innanzi un'autorità superiore, un funzionario di rango superiore, o un tribunale.

Riteniamo utile soffermarci, in particolare, sul rimedio giurisdizionale.

A riguardo, interviene la Parte 1 dell'art. 218 del Codice di procedura amministrativa della Federazione Russa, secondo cui un cittadino, un'organizzazione, o altre persone possono rivolgersi al tribunale per contestare decisioni, azioni (o inazione) di un'autorità statale, di un governo locale, di altro ente o organizzazione investita di poteri statali o pubblici separati, di funzionari statali o comunali se ritengono che i loro diritti, libertà e interessi legittimi siano stati violati o contestati, o se sono stati creati ostacoli all'esercizio dei loro diritti, libertà ed alla realizzazione di interessi legittimi, o quando sono stati loro imposti obblighi di fare illegittimi.

Va comunque ricordato che, secondo la parte 2 dell'art. 227 del C.P.A. federale, ancora, il ricorso giurisdizionale contro il provvedimento, l'azione (o l'inazione) dell'organismo, dell'organizzazione, della persona investita di poteri pubblici o di altro tipo, viene accolto quando: a) sulla base delle risultanze di causa, risulti accertata l'incompatibilità tra il provvedimento impugnato o il comportamento denunciato e gli atti normativi e regolamentari della materia; b) si sia verificata una concreta violazione sia dei diritti, libertà e interessi legittimi del ricorrente, che dell'obbligo del convenuto amministrativo di eliminare le cause di tali violazioni<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup>Pare utile notare che, ai sensi dell'art. 225, parte 2, C.P.A. federale, il Tribunale può dichiarare cessazione della materia del contendere e disporre per l'interruzione del processo se la decisione impugnata viene annullata o rivista in via di autotutela amministrativa, e cessa effettivamente di pregiudicare diritti, libertà e interessi legittimi del querelante amministrativo. Quest'ultima previsione implica che l'annullamento, revoca, modifica in autotutela del provvedimento contestato, per potere accedere all'interruzione del processo, deve rivelarsi sostanzialmente e concretamente soddisfattiva degli interessi dell'Istante, senza reliquati di alcun genere. Occorre considerare a riguardo che la norma in questione non implica alcun automatismo tra provvedimento di secondo grado in autotutela ed interruzione dei procedimenti giudiziari, poiché compete sempre al tribunale di valutare e stabilire se il provvedimento impugnato dal querelante amministrativo, a seguito dell'intervenuta autotutela, abbia effettivamente cessato di pregiudicare i suoi diritti e interessi legittimi. Trattasi di prerogativa esclusiva del tribunale, fondata sul principio di indipendenza del potere giudiziario. Cfr. Corte Costituzionale della Federazione Russa, 25 maggio 2017, n. 1006-O.

Prosegue l'art. 23 L.F. disponendo il risarcimento in sede civile del danno che l'utente abbia sopportato a seguito di un rifiuto illecito della sua richiesta di accesso alle informazioni sulle attività degli enti statali e degli enti locali di autogoverno, o a seguito di rilascio di informazioni consapevolmente inesatte o non corrispondenti al contenuto della richiesta.

Di particolare rilievo è, infine, l'art. 25 L.F., in materia di responsabilità per violazione del diritto di accesso alle informazioni sulle attività degli enti statali e delle autorità locali.

Secondo tale norma, i funzionari degli enti statali e degli enti locali di autogoverno, ed i funzionari statali e municipali riconosciuti colpevoli di violazione del diritto di accesso alle informazioni, rispettivamente, sulle attività degli organi statali e degli organi di autogoverno locali, rispondono del loro operato sul piano disciplinare, su quello amministrativo, sul piano civile e, ove ne ricorrano i presupposti, su quello penale, conformemente alla legislazione della Federazione Russa.

Occorre, sul punto, tener presente che la responsabilità del funzionario pubblico deriva da due diversi aspetti tra loro collegati, e cioè: a) sul piano generale, la violazione degli obblighi di natura procedimentale, cui si aggiunge; b) la violazione degli specifici obblighi in materia di diritto all'informazione e di accesso alla stessa.

L'art. 5.59 del Codice degli illeciti amministrativi della Federazione Russa, a riguardo, contempla come fattispecie sanzionabile con ammenda la violazione della procedura stabilita dalla legislazione federale per l'esame delle istanze di cittadini e di associazioni di cittadini, comprese le persone giuridiche, da parte di funzionari di enti statali, enti locali di autogoverno, istituzioni statali e municipali e altre organizzazioni incaricate dell'esercizio di funzioni pubbliche, salvo che la fattispecie rientri nei casi previsti dagli articoli 5.39 , 5.63, punto 3, del Codice, e cioè:

- secondo l'art. 5.39, il rifiuto o il ritardo nel rilasciare ad un cittadino o al suo rappresentante, in relazione alla sua richiesta, le informazioni previste dalle leggi federali, ovvero il rilascio di informazioni deliberatamente false, salvo che il fatto costituisca reato penale;

- secondo l'art. 5.63, pt. 3, la violazione della procedura stabilita dalla legislazione federale per l'esame delle istanze di cittadini relative ad una fornitura di servizi statali o municipali, o il ritardo nel concluderla, o il rifiuto di avviare il procedimento.

### III. CONCLUSIONI

L'evoluzione del modello relazionale cittadino-stato nel passaggio dal previgente ordinamento dell'U.R.S.S. e della R.S.F.S.R., a quello della nuova Federazione Russa, o di Russia, pur con le anticipazioni ed aperture progressivamente crescenti dalla Costituzione brezneviana in poi, è stata netta ed inequivocabile.

Il primo modello, caratterizzato per buona parte del XX secolo dalla funzionalizzazione del cittadino allo stato (inteso come strumento dell'ideale socialista, quale momento di transizione verso la dittatura del proletariato), aveva immaginato diritti civili e sociali quali fattori di realizzazione dell'equilibrio statale.

Il nuovo modello, nato dalla Costituzione federale del 1993, quanto meno nella propria dimensione formale aveva ribaltato tale rapporto, anche sulla spinta delle istanze interne (in particolare, dell'ala liberale di Alekseev e Sobčak) ed internazionali, virando definitivamente verso le forme del moderno Stato di diritto.

Altri fattori avevano reso estremamente difficili i primi anni di vita istituzionale della nuova Federazione: mancanza di una nuova classe dirigente politica ed amministrativa che fosse realmente in grado di azionare e gestire i nuovi strumenti di governo, violenta frammentazione istituzionale e localismo in moto browniano tra i vari soggetti territoriali all'interno della Federazione, arroccamento dei vecchi gruppi di potere all'interno dei rinnovati dipartimenti statali, etc.

A ciò, si aggiungevano gli scontri interni tra questi gruppi di potere del vecchio apparato (in parte legati agli ambienti militari e della sicurezza, gergalmente chiamati *siloviki*) e gli *homines novi* del nuovo apparato capitalista, votati all'accaparramento ed al massiccio sfruttamento delle ingenti risorse naturali del Paese (cd. Oligarchi) i quali, a propria volta, avevano però fornito alla seconda candidatura presidenziale di El'cin un consistente supporto mediatico, e si trovavano quindi in posizione di consolidata supremazia o, per dirla in altri termini, di *deep State*.

Un quadro, quindi, in cui sarebbe stato estremamente difficile (se non del tutto improbabile) dare effettiva implementazione al nuovo dettato costituzionale, e men che mai al complesso delle norme che avrebbero dovuto ispirare il nuovo modello di rapporto multilivello tra cittadino e settore pubblico (ammesso e non concesso che, in quel convulso frangente storico che culminò col dimezzamento del PIL rispetto i dati degli ultimi anni dell'U.R.S.S., il cittadino potesse percepire l'esercizio di tali diritti come essenziale priorità della propria vita quotidiana).

Non di meno, è proprio in quel contesto che affondano radici le prime riforme in materia di diritto all'informazione e di accesso all'informazione da un lato, e di informatizzazione del settore pubblico e di proto *e-government* dall'altro.

La svolta si registrò con il cd. *Tandem* delle presidenze Putin e Medvedev, tra il 2000 ed il 2012, periodo in cui furono emanate le leggi fondamentali citate nei paragrafi precedenti ed in cui, per effetto di queste ultime, era così venuto a compimento l'ambizioso progetto della *glasnost* gorbacheviana, dopo la faticosa ed incerta gestazione durata quasi vent'anni.

Alcune considerazioni critiche si impongono, tanto con riferimento all'architettura normativa formale quanto alla sua concreta applicazione, efficacia ed effettività.

Va subito osservato che, per il peculiare ordinamento costituzionale russo (che peraltro subì una drastica virata accentratrice e ultrapresidenzialista subito dopo il grave attentato terroristico di Beslan, nel 2004), sul quale non possiamo in questa sede soffermarci, il Presidente della Federazione assume ruolo cruciale non solo per le funzioni istituzionali a

lui affidate dal dettato costituzionale, ma anche in termini di influenza sul Potere Legislativo dello stato, tanto da venir considerato una sorta di vero e proprio quarto potere<sup>68</sup>. Il che equivale a dire che ogni atto normativo, in un modo o nell'altro, reca con sé una sorta di "impronta" presidenziale: risente, in altri termini, sì dell'indirizzo politico da questi fissato, ma anche della particolare propensione personale del Presidente verso taluni o altri particolari aspetti delle tematiche sottoposte alla deliberazione degli Organi legislativi.

Tale particolarità, a nostro avviso, si riscontra con particolare evidenza nel complesso della Legislazione federale in materia di rapporto tra cittadino e settore pubblico, che - proprio in materia di open government e diritto all'informazione- segna una profonda differenza di approccio tra le presidenze Putin (2000-2008 e 2013 – ad oggi) e Medvedev (2008 -2012).

Una diversità, ci pare di poter sostenere, che si riflette tanto nella visione delle politiche generali di riferimento, quanto nella formulazione delle singole leggi di settore stratificatesi durante le due presidenze, che spesso hanno dato luogo ad incertezze interpretative, sovrapposizioni<sup>69</sup>, ipertrofia di provvedimenti emendativi, e complessive distonie di sistema (cui ha sicuramente supplito, in sensibile misura, l'opera riorganizzativa della giurisprudenza federale e costituzionale).

Quanto al primo aspetto, benché entrambi i Presidenti concordassero sull'adozione di politiche di apertura del governo ai cittadini (ed infatti, i primi passi del moderno sistema di e-government si realizzarono con il programma *E-Russia 1* nel 2002, Pres. Putin), è però nota la sostanziale distanza di vedute sia sulle modalità di azione, che sul ruolo della Russia nella partecipazione attiva al dialogo transnazionale sulle materie dell'open government e dei modelli di interazione dialogica tra comunità civile e settore pubblico.

Da un lato, la presidenza Medvedev (sotto la quale vennero emanate la L.F. n. 8-FZ/2009 qui in commento, e la "gemella" L.F. n. 262-FZ/2008 sull'accesso alle informazioni sulle attività degli organi giudiziari) aveva optato per un'ampia partecipazione della Russia al dialogo transnazionale in materia, e aveva posto al centro del proprio programma, fra l'altro, l'implementazione delle tecnologie informatiche.

Allo scopo, nel 2011, M. propose la nuova idea di "grande governo", seguita da varie iniziative caratterizzate dall'istituzione di un think tank governativo per le riforme istituzionali in materia di open government e di lotta alla corruzione, cui era previsto che partecipassero istituzioni della società civile, associazioni di esperti, NGOs, delegati degli altri soggetti della Federazione Russa, così come poi effettivamente avvenne<sup>70</sup>.

<sup>68</sup>Per gli opportuni approfondimenti, v. GANINO, M., *op. cit.*, cap. V.

<sup>69</sup>Si rammenti, come già osservato, che la Legge 8-FZ/2009 disegna l'amplissima e dettagliata disciplina sul diritto all'informazione nel settore pubblico, che è stata oggetto di trattazione della sezione II di questo studio. Ma omette di fornire qualsiasi definizione del concetto legale di "informazione", e del suo regime basilare. Tale definizione deve essere ricavata (in tal senso la prassi costante dei Giudici russi) dall'art. 5 della Legge 27 luglio 2006, n. 149.

<sup>70</sup>Il processo ha condotto alla creazione di un apposito Ministero per l'*Open Government* e di una complessa struttura di supporto. Per ulteriori approfondimenti sulla complessiva ricostruzione delle vicende storiche e della strutturazione dell'open government in Russia, v. VINOGRADOVA, N.S. & MOISEEVA O.A., "Open Government and "E-Government" in Russia", in *Sociology Study*, Gennaio 2015, Vol. 5, No. 1, pp. 29-38. V. inoltre, supra, nota 55.

Orientamento sensibilmente diverso aveva però subito dopo manifestato il neo insediato presidente Putin (notoriamente, non particolarmente incline all'ITC) che, già nel 2012, aveva dichiarato come obiettivo prioritario quello di valorizzare l'attenzione degli utenti di internet per problemi ed esigenze della vita quotidiana a livello locale<sup>71</sup> (in un certo senso aprendo involontariamente la via alla tematica della *smart city*), invece che per le questioni di alta politica di governo.

E' poi nota la tanto emblematica quanto singolare vicenda della (mancata) partecipazione alla *Open Government Partnership*: nel 2012, D. Medvedev (nel frattempo cessato dalla carica presidenziale e divenuto primo ministro) dichiarò l'imminente adesione della Russia all'Organizzazione, adesione dallo stesso definita come "*necessaria*"<sup>72</sup>.

La richiesta di adesione venne poi ritirata l'anno successivo poiché, a dire del portavoce presidenziale D. Peskov, la Russia avrebbe implementato un proprio autonomo percorso di open government e, comunque, si sarebbe riservata in futuro di rivedere la propria posizione.

L'evento giova solo a sottolineare l'incidenza della diversità di approccio politico sulla complessiva coerenza del sistema di relazione cittadino - settore pubblico, che può improvvisamente rimodularsi in base a robuste geometrie variabili<sup>73</sup>.

Di converso, proprio nell'edizione del 2012, l'United Nations E-Government Survey aveva rilevato che la Federazione Russa si era posizionata all'ottavo posto, a livello mondiale, per inclusione dei cittadini nell'e-government, figurando così fra i "top" della regione Europea<sup>74</sup>

Sempre secondo il rapporto delle Nazioni Unite, la Federazione Russa si era inoltre posizionata al 27mo posto nell'indice di sviluppo dell'e-government (precedendo di alcune posizioni diversi Stati U.E., tra cui la stessa Italia, posizionatasi al 31mo posto)<sup>75</sup>.

<sup>71</sup>BUSYGINA, I, & FILIPPOV, M., "Open Government Partnership in a Regime that Is Not Free?", in *Russian Analytical Digest*, n. 123, febbraio 2013, pag. 6-9.

<sup>72</sup>Russia Today, [Russia to join Open Government Partnership](#), 14 dicembre 2012.

<sup>73</sup>La vicenda, per il resto, non ha alcun genere di conseguenza sulla tenuta sistemica di open government e di diritto all'informazione nel settore pubblico russo. E' bene infatti precisare che, pur nella sua meritoria opera di sensibilizzazione politica e sociale, la *Open Government Partnership* opera nel settore del *soft law* ed è priva di poteri autoritativi, coercitivi, sanzionatori, trattandosi di una associazione non riconosciuta (*unincorporated association* di diritto privato statunitense). La natura giuridica, o *legal status*, di O.G.P. è definita sia dall'art. 2 delle *Bylaws* del suo Ente di gestione, l'*Open Government Partnership Secretariat* (ultima versione, 17 gennaio 2019), che definisce l'O.G.P. come "*an unincorporated association that is a voluntary, multistakeholder international initiative that aims to secure concrete commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance*"; sia dall'art. VI., pt. a., degli *Articles of Governance* 17 giugno 2019, secondo cui "*OGP operates as an independent public charity as defined under US law and the regulations of the US Internal Revenue Service. On April 1, 2018, OGP began operating as a not-for-profit organization in the District of Columbia. OGP's formal legal name is the Open Government Partnership Secretariat. The OGP Secretariat Board of Directors provides fiduciary and legal oversight over the SU and the IRM*". In altri termini, la mancata partecipazione della Federazione Russa alla O.G.P. non riteniamo potesse influire in maniera sensibile sul complessivo regime di tutela dei diritti in esame.

<sup>74</sup>United Nation E-Government Survey 2012, pag. 34.

<sup>75</sup>United Nation E-Government Survey 2012, tabella 7.1 (*e-government development index - EGDI*) pag. 126. Va peraltro rilevato che, nell'edizione 2018, la Federazione Russa, precedentemente annoverata tra i paesi ad *high EGDI*, è stata inserita nel gruppo dei paesi a *Very High EGDI*, il che, in effetti, conferma il trend in costante crescita dell'implementazione dell'e-government nel Paese negli anni successivi alla survey del 2012. cfr. [United Nation E-Government Survey 2018](#), tabella 5.2, pag. 89.

Tuttavia, risponde storicamente al vero che la Russia avrebbe negli anni successivi implementato sensibilmente ed in piena autonomia tanto l'*open* quanto l'*e-government* interno.

Nel 2016, secondo uno studio della World Bank Organization, la complessiva architettura dell'*e-government* russo risultava essere già pienamente nella media di quello degli altri Paesi, e non si registra quindi alcuna inefficienza o carenza rispetto ad altri sistemi, sussistendo tutti i componenti di base richiesti per la fornitura di servizi pubblici e l'attuazione di funzioni amministrative in forma elettronica. Alcuni componenti infrastrutturali hanno subito diverse fasi di ammodernamento, e possono supportare le interazioni tra i sistemi di informazione dall'infrastruttura stessa, nonché tra sistema federale e sistemi di informazione degli Organi locali di autogoverno. L'*e-government* informativo, quindi (quale forma di espressione dell'*open government*) già allora risultava ampiamente soddisfacente.

Permanevano, invece, carenze sull'*e-government* interattivo, ovvero sulla piena integrazione nei canali digitali delle interazioni tra utenti e organi pubblici, ed in alcuni casi le risorse informatiche contengono solo metadati descrittivi sui servizi pubblici (principalmente, informazioni su servizi e funzioni dei governi federali, regionali e municipali)<sup>76</sup>.

Dalla nostra (limitata) analisi emerge, in conclusione, la sostanziale validità e solidità del modello ordinamentale del diritto all'informazione e di accesso all'informazione nel settore pubblico adottato dalla Federazione Russa, che vede come propri punti di forza:

1. L'eterogeneità:

a) delle forze concettuali storicamente sottese al modello, che affondano radici nella forte spinta propulsiva verso lo stato di diritto iniziata già nell'ultimo periodo dell'Unione Sovietica;

b) delle scelte legislative del decennio 2000-2010, in cui nelle grandi leggi di riforma confluirono due visioni antitetiche, quella della Russia votata all'avanzamento tecnologico e al recepimento delle istanze internazionali (Medvedev) e quella della Russia impegnata nel consolidamento dell'assetto interno dei propri interessi nazionali (Putin).

2. La tecnica legislativa, in forma di testo unico consolidato ad articolati estesi e dettagliati, tali da garantire adeguato e costante grado di certezza del dettato normativo, e conseguente minimizzazione del rischio di deriva ermeneutica.

3. il sostanziale ed effettivo recepimento e consolidamento, di apprezzabile livello, di tutte le necessarie garanzie a tutela dei diritti del cittadino – Utente, che non mostra scostamenti qualitativi né quantitativi rispetto le *best practices* in materia di *freedom of information act* comunemente accettate ed implementate dai maggiori Attori della Comunità internazionale.

4. La previsione di effettivi sistemi di tutela amministrativa e giudiziaria, accompagnati da un efficace sistema di responsabilità a carico di Enti e Funzionari..

Non altrettanto, tuttavia, può dirsi per la concreta applicazione del modello legislativo, che può mostrare inefficacia sistemica dovuta a:

<sup>76</sup>WORLD BANK ORGANIZATION, *Digital Government 2020 – Prospect for Russia*, 2016

1. eccessiva esposizione alle variazioni congiunturali della visione politica generale e dell'azione di governo;
2. iperproliferazione e/o sovrapposizione di provvedimenti legislativi, che intercettino la medesima tematica da diversi angoli visuali, rendendone difficile (e potenzialmente arbitraria) interpretazione ed applicazione;
3. carenza di personale del settore pubblico adeguatamente formato, o che sia in grado di gestire correttamente l'impegnativa *compliance* nascente dai detti provvedimenti legislativi;
4. con specifico riferimento all'*e-government* interattivo, principalmente a livello locale o periferico, non ottimale organizzazione tecnologica, collegata a insufficienza di risorse, infrastrutture, formazione professionale dei funzionari.

## ABSTRACT

L'attuale modello di relazione cittadino - stato nella Russia contemporanea, nell'ambito dell'open government e del diritto all'informazione e di all'accesso all'informazione nel settore pubblico, è frutto di un intenso percorso evolutivo che affonda radici nell'esperienza costituzionale del 1977 nell'Unione Sovietica del segretariato Breznev; si sviluppa nella *glasnost* del segretariato Gorbachev; si consolida nella nuova visione dalla Costituzione della Federazione Russa del 1993, orientata ad un'idea di stato di diritto che immagina il cittadino come proprio attore principale. Ad essa conseguono le grandi riforme degli anni 2000, sino la legge federale 9 febbraio 2009, n. 8-FZ "*Sull'accesso alle informazioni sulle attività degli enti statali e degli organismi di autogoverno locale*", ovvero il *freedom of information act* del settore pubblico russo, la cui architettura investe diritti e libertà dei cittadini, obblighi delle autorità di governo multilivello, previsioni di open government ed e-government, garanzie procedimentali, regime di responsabilità per enti pubblici e loro funzionari per i danni causati in conseguenza di violazioni della Legge.

The current relationship model between Citizens and the State in contemporary Russia stems from an intense evolutionary path that sank its roots in the Soviet Union, under the 1977 Brezhnev's constitutional experience. This as for both open government issues and the right to information as well as any aspect related to the access to information in the public sector. Such path has been further developing over the days of the Gorbachev's *glasnost*, and then consolidated under the new Rule of Law model provided by the 1993 Constitution of the Russian Federation. According to the new concept of citizens as society key players, several crucial reforms have been further strengthening such new approach throughout the 2000s, until the federal law of 9 February 2009, no. 8-FZ "*To Ensure Access to Information about the Activities of State Agencies and Bodies of Local Self-Government*". The latter is currently supposed to embody the Russian public sector's *freedom of information act*: its architecture involves the rights and freedoms of citizens, as well as the duties of multilevel government authorities, open government and e-government provisions, procedural guarantees, the rules on public sector liability for damages caused as a result of law infringements.

## KEYWORDS

FOIA; Open Government; E-Government; Federazione Russa